

Feilskjær og overslag

*En kvalitativ studie av stupeanleggsprosessen
på Hamar*

Håkon Henjum



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

31.10.2014

© Håkon Henjum

År 2014

Feilskjær og overslag

- En kvalitativ studie av stupeanleggsprosessen på Hamar

Håkon Henjum

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Offentlige prosjekter som ikke går som de skal, engasjerer ofte voldsomt. Denne masteroppgaven undersøker et offentlig prosjekt som i likhet med mange andre prosjekter har sprengt sine budsjetter og engasjert opinionen.

Oppgavens formål er todelt. For det første diskuterer den beslutningsprosessen som førte til at Norges mest ekstravagante stupetårn ble vedtatt, og for det andre forsøker den å forklare hvordan de forskjellige aktørenes rolle i prosessen bidro til at utfallet ble som det ble. Studien rekonstruerer prosessen som begynte i 2009, da det ble satt av 40 000 kroner for å utrede byggingen av et enkelt stupetårn på Koigen fritidsområde på Hamar. Rekonstrueringen av prosessen avsluttes sommeren 2014, da Hamar kommunestyre vedtok å fullføre prosjektet. Det enkle stupetårnet som var utgangspunktet for prosessen, hadde nå utviklet seg til et stupe- og badeanlegg i mangemillionersklassen og fått bred nasjonal oppmerksomhet. I denne oppgaven deles prosessen inn i tre faser: en beslutningsfase, en utføringsfase og en evalueringsfase. Den argumenterer for at hendelser i én fase har fått betydning utover i prosessen. Det er en empiridrevet undersøkelse, hvor teoretiske perspektiver i hovedsak benyttes som forklaringsreferanser. De teoretiske perspektivene som benyttes er søppelspannteori, inkrementell beslutningsteori, stiavhengighetsteori og omdømmeteori.

Studien forsøker å belyse hvordan deltakermønstre i en beslutningsprosess er av betydning og hvordan personlig engasjement kan spille inn. Den vil også forsøke å finne svar på hvordan et prosjekts prioritet innad i en organisasjon kan være avgjørende og hvordan politikere noen ganger kan bli låst til sine tidligere beslutninger. Hvordan opinionens reaksjoner kan påvirke både politikere og administratorer til å endre sine handlingsmønstre, vil også behandles.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på en lang og innholdsrik studietid. En masteroppgave er et selvstendig arbeid, men en som arbeider selvstendig har også mange gode hjelpere. En stor takk til alle mine medstudenter. Dette arbeidet har til tider vært en altoppslukende prosess, med flest gode, men også noen frustrerende dager. Jeg vil i den forbindelse gi en stor takk til Tore Hansen, for kyndig losing og gode tilbakemeldinger. Du har satt meg på rett spor, og gitt meg tro på prosjektet mitt i perioder hvor jeg har trengt det.

En takk bør også rettes til mine informanter fra Hamar kommune, som tok seg tid i en travel hverdag for å snakke med meg om stupeanlegget. En stor takk må rettes til Hamar Arbeiderblad for tilgang til arkivmateriale. Jeg vil takke min familie og særlig min mor, for gjennomlesing og gode tilbakemeldinger. Jeg vil også takke mine venner, både på og utenfor universitetet, som har vist en genuin interesse for prosjektet mitt, det har vært veldig inspirerende. Jeg vil takke Frida, Jonas, Marcus og Amund i lunsjgjengen som nesten hver dag har gitt meg en pause fra arbeidet. En spesiell takk rettes også til Magnus Skytterholm Egan for uvurderlig hjelp med datainnsamling og kyndig gjennomlesing.

Eventuelle feil i oppgaven er alene mitt ansvar.

Oppgaven teller omkring 27 500 ord.

Håkon Henjum

Oslo, den 28. oktober 2014

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Problemstilling	3
2	Bakgrunn	4
2.1	Hamar kommune	4
2.2	Stupeanleggets kontekst	5
3	Metode	7
3.1	Oppgavens kilder	7
3.2	Enkelcase-studier	8
3.3	Prosess-sporing	9
3.4	Kvalitative forskningsintervjuer	10
3.5	Undersøkelsens reliabilitet og validitet	16
4	Empiri	18
4.1	Fase 1: Fra tårn til anlegg, en konseptutvikling	21
4.2	Fase 2: Fra anlegg til gapestokk, gjennomføringsfasen	34
4.3	Fase 3: Fra gapestokk til i dag, etterspillet og gjenopptakelse av byggingen	42
5	Teori	46
5.1	Søppelspann	47
5.2	Implementering og inkrementell beslutningsprosess	51
5.3	Stiavhengighet	53
5.4	Omdømmeteorier	54
6	Analyse	57
6.1	De fire strømmene løses opp	58
6.2	Stupeanleggets begrensede betydning og skjær i sjøen ved byggestart	65
6.3	Byggingen starter og bordet fanger	68
6.4	Hvordan frykten for svekket omdømme kan tenkes å ha påvirket prosessen ...	70
7	Avslutning	74
	Litteraturliste	76
	Vedlegg	82

1 Innledning

«Dersom en av dere vil bygge et tårn, setter han seg ikke da først ned og regner ut hva det vil koste, for å se om han har penger nok til å fullføre det? For har han lagt grunnmuren, men ikke makter å gjøre tårnet ferdig, da vil alle som ser det, gjøre narr av ham og si: 'Denne mannen begynte å bygge, men klarte ikke å fullføre det'» (Luk 14: 28 – 30)

Jeg har valgt å begynne denne oppgaven med et sitat fra det Nye Testamentet. Man kan kanskje tro at dette er fordi jeg har vendt meg til troen for støtte i mørke stunder med arbeidet, dette er ikke tilfellet. Sammen med tro kommer også tvil, og jeg har til tider tvilt på den faglige relevansen i dette prosjektet. Om en relativt liten prosess i en mellomstor norsk kommune er av nok betydning til at innsikter om den vil kunne bidra til policyforskningsfeltet. Sitatet over illustrerer ikke bare hvordan tårnbygging har vært et tema som har blitt diskutert i to tusen år. Det viser også hva som skjer når man begynner et prosjekt man ikke klarer å gjøre fullføre. Omgivelsene vil reagere, særlig hvis det er omgivelsenes penger man bruker på prosjektet. Det Jesus fortalte sine disipler oppsummerer ganske godt hva dette prosjektet handler om. Denne masteroppgaven skal diskutere hvordan det går til, at man legger grunnmuren for et stupetårn, men ikke makter å gjøre stupetårnet ferdig når man sier at det skal være ferdig. Den vil også diskutere hvordan den som bygger et stupetårn reagerer, når alle som ser det gjør narr av den som begynte å bygge stupetårn.

Ideen om å undersøke stupeanlegget på Hamar kom til meg etter at det for lengst hadde blitt aktualisert, både over frokostbord og i pressen. Saken nådde riksmediene på høsten 2013, og ble brukt som et skrekkeksempel i diskusjoner om kommunale prosjekter i flere av landets kommuner (Kommunal rapport 2013; Tidens krav 2013; Jåsund 2013; Jacobsen og Barth-Heyerdal 2013; Rakvaag 2013). Saken ble harselert med av *Nytt på nytt* på fredagskvelden i NRK, den fikk en egen føljetong i nitimen på NRK P1 og på høsten i 2014 ga Arne Hjeltnes ut romanen *Stupetårnet*, tydelig inspirert av prosessen på Hamar. Landets aviser har skrevet hundrevis av saker om det ulykkelige prosjektet. Det meste av disse fra lokalavisene Hamar Arbeiderblad og Hamar Dagblad, men redaksjonene hos naboene på Gjøvik, Elverum og Lillehammer har også hatt mye moro med rivalen på østsiden av Mjøsa. Ingen kunne forstå hvordan noe så enkelt som et stupetårn til 1,5 millioner kroner kunne ta over fem år å fullføre og mangedobles i pris.

Kan dette være noe som også er av statsvitenskapelig relevans? Hva har foregått i Hamar formannskap, kommunestyre og i kommunens administrasjon og hvordan har opinionen påvirket beslutningstakerne og utførerne?

Det var også et tilsynelatende egnet case for å undersøke hvordan kommunale beslutningsprosesser foregår, og hvordan de kommunale systemene reagerer når ting ikke går som planlagt. Dette begrunnes med at prosessen er svært godt beskrevet i pressen og det er et relativt lite prosjekt. Det vil ikke være for vanskelig å få oversikt over, innenfor en masteroppgaves rammer. Informantene er relativt lett tilgjengelige og antallet aktører i prosessen er oversiktlig.

Oppgavens struktur består av et bakgrunnskapittel, hvor de politiske og historiske omstendighetene til stupeanlegget presenteres. De metodiske valgene for oppgaven vil deretter presenteres før empirien blir behandlet. På grunn av at undersøkelsen har vært av en eksplorerende og induktiv karakter, vil teorien presenteres etter empirien. Dette valget begrunnes med at det var nødvendig for meg å ta utgangspunkt i kildene, før jeg vurderte hva som var passende teori. Teorikapittelet tar sikte på å skape en referanseramme, som senere benyttes i analysen. Til sist i oppgaven vil funnene oppsummeres.

Prosessten i oppgaven har ikke vært problemfri. Det tok for eksempel veldig lang tid før jeg fikk intervjuet mine informanter. Begrunnelsen Hamar kommune kunne gi meg, var at administrasjonens medlemmer og formannskapsmedlemmene var fullt opptatt med åpning av nytt kulturhus. På grunn av at Hamar kommune ikke fører referater fra møtene i kommunestyret og formannskapet, var det avgjørende at jeg fikk gjennomføre intervjuer. Disse ville være de eneste mulige førstehåndskildene til debatten i formannskapet. Siden denne analysen er empiridrevet, gjorde dette at arbeidet kom noe sent i gang. En del dokumenter som kunne ha vært interessante å undersøke, var også unntatt offentlighet¹, selv etter at erstatningsforhandlingene er avsluttet. Kommunens offentlig tilgjengelige dokumenter er dessuten alt annet enn imponerende², dette gjør at det er vanskelig å etterprøve informasjon fra intervjuer og andre kilder. Denne analysen

¹ Denne avgjørelsen er påklaget med bakgrunn i *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* § 31 (Offentleglova).

² Ofte oppleves det at saksframlegg og saksprotokoller som kan lastes ned fra kommunens hjemmeside er svært mangelfulle, noen ganger inneholder de ingenting, man laster rett og slett bare ned en tom mal.

vil anse dette som et funn i seg selv, da det er en indikasjon på at saksbehandlingsrutinene er mindre gode. En annen utfordring er at det er vanskelig å oppdrive informasjon om prosjektet fra utøvende parter i prosessen³, da ingen av dem har lagt til stupeanlegget på sine skrytelister. Således kan vi se at prosessen ikke har vært så oversiktlig og enkel som man i utgangspunktet kunne tro.

En avveining som må tas før analysen gjennomføres, er hvorvidt stupeanleggsprosessen bør forstås som en policy i seg selv, eller som en del av en større byutviklingspolicy i Hamar kommune. Teorikapittelet vil drøfte dette. Det er nødvendig å understreke at formålet med analysen er å forstå prosessen omkring stupeanlegget, men som med de fleste politiske prosesser – må også denne forstås i lys av sin kontekst.

1.1 Problemstilling

Oppgaven tar sikte på å forklare prosessen rundt stupeanlegget på Hamar. Den vil fokusere på hvordan aktørene i prosessen har handlet innenfor rammene av Hamar kommunes organisasjon.

Hvordan forløp prosessen seg i stupeanleggssaken i Hamar kommune? Hvilke aktører deltok i prosessen og på hvilken måte påvirket de ulike aktørene utfallet i prosessen?

Denne problemstillingen vil delvis besvares i empirikapittelet, som vil beskrive prosessen i detalj. Det som ikke besvares som en del av den narrative empirifremstillingen, vil besvares i analysekapittelet.

³ Prosjekterende, entreprenører, leverandører og arkitekt.

2 Bakgrunn

Dette kapittelet vil kort presentere nøkkeltall om Hamar kommune og Hamars historie. Dette gjøres for å danne et bilde av prosessens omgivelser, noe jeg anser som viktig for å forstå prosessen. Noe er også direkte relevant for prosessen.

2.1 Hamar kommune

Hamar er en mellomstor norsk bykommune. Det bor i underkant av 30 000 personer i kommunen og Hamar by er administrasjonssentrum for kommunen. Hamar er også det naturlige handelssenteret for Hedmarken, som består av kommunene Ringsaker, Stange, Løten og Hamar. Hedmarken, som befolkningssenter i Hedmark fylke har en total befolkning på omkring 90 000. Det er i tillegg Hamars uttalte ambisjon å være det ledende befolkningssenteret i region Innlandet (Hamar kommune 2014a). Det som i dag utgjør Hamar kommune er en sammenslåing av Hamar og tidligere Vang kommune i 1992 (Hamar kommune 2014b). Hamar oppstod som by først i 1152, ved opprettelsen av Hamar bispedømme, den gamle byen ble imidlertid lagt i ruiner i 1567, i forbindelse med reformasjonen. I 1849 ble byen gjenstiftet ved kongelig resolusjon og siden har den utviklet seg som by og handelssentrum for regionen. Det er altså en bykommune med en lang, men broket historie.

Den moderne politiske historien i Hamar kommune er i stor grad preget av Arbeiderpartiet. Da Einar Busterud ble valgt som ordfører i 1999, hadde Arbeiderpartiet, hatt ordførerposisjonen, uavbrutt siden midten av trettitallet (Gjerdåker 1998: 269). Einar Busterud ble valgt inn fra By- og bygdelista (BBL), en uavhengig liste med røtter i kampen mot kommunesammenslåingen. Arbeiderpartiet fikk tilbake ordførerposisjonen etter kommune- og fylkestingsvalget i 2011. Hamar kommune er organisert etter formannskapsmodellen.

2.2 Stupeanleggets kontekst

«Det er sjøormen i Mjøsa – Hamars stupebrett. Det er stupebrettet som vart stupetårn, som vart stupefjell, som vart mageplask i kommunebudsjettet» (Spaans 2014).

Sitatet over er en referanse til Hamarkrøniken, et historisk verk som ble skrevet mot slutten av 1500-tallet. I dette verket skildres det hvordan en sjøorm ble synlig i Mjøsa, som et vondt omen, før byen ble brent og Hamars siste katolske biskop ble tatt til fange (Hamarkrøniken). Denne fabelen er nok mer dramatisk enn prosessen rundt stupeanlegget, men den illustrerer den sentrale plassen Mjøsa har hatt i byens fjerne og nære historie. Tilgangen til Mjøsa er svært viktig for Hamars innbyggere og for Hamars stedsidentitet. Fra gammelt av har Mjøsa vært en viktig transportåre og matfat, mens den nå i stor grad benyttes til rekreasjon. En av Hamars utformingsmessige store kvaliteter er den lille kvadraturen i sentrum, som gir fri sikt mot innsjøen. På Hamar som ellers på Hedmarken finnes det et kjent og kjært uttrykk: «Såmmå å je er hen i væla, bærre je ser Mjøsa» - opphavet til dette uttrykket er uklart, men det er noe enhver hamarsing kjenner til og uttrykker et spesielt forhold til innsjøen. Jeg har det på samme måten selv, når jeg reiser hjem til mine foreldre på Hamar. Idet toget ruller ut fra Eidsvoll stasjon, oppover langs Vorma, har jeg aldri sovet. Jeg må være våken og oppmerksom når vi krysser Minnesund og himmelen speiles i Mjøsas overflate.

Derfor var det nok en ergrelse i sin tid da den flotte strandtomten ved Hamar sentrum bare var en fylling, som fra tid til annen ble brukt som sirkusplass. I den forbindelse ble det på slutten av 90-tallet og begynnelsen av 2000-tallet arbeidet med en ny strandsoneplan, som blant annet inkluderte en opprustning av dette området. På høsten i 2005 ble *Koigen* åpnet, et fri- og aktivitetsområde som inkluderer en kunstig sandstrand, skateboardanlegg, volleyballbaner, en kunstig øy og andre anlegg. Stupeanlegget bygges ved dette området, derfor vil det være nødvendig å inkludere dette området i forklaringsmodellen, da det er verdt å diskutere hvordan utviklingen av dette området kan ha påvirket aktørene i prosessen med stupeanlegget.

Dette området var grunnlag for politisk strid i sin tid, hvor posisjonen med By- og bygdelista (BBL) i front representerte den grupperingen som ønsket å bygge ut, mens Arbeiderpartiet, som var i opposisjon for første gang siden 30-tallet, ikke ville inkludere utbygging av *Koigen* i sitt budsjett (Byberg 2014). Personen som foreslo hele området er

den samme politikeren som foreslo å bygge stupetårnet, Geir Byberg fra Kristelig Folkeparti. Koigenområdet viste seg etter kort tid å være en braksuksess, som daværende ordfører Einar Busterud høstet mye popularitet for. Samtidig er det grunn til å tro at Arbeiderpartiet følte at de satt igjen med Svarteper. Det var altså knyttet en nær historikk til dette området, som ville kunne legge premisser for senere beslutninger hos aktørene.

3 Metode

Denne analysen er med et vesentlig unntak, gjennomført i tråd med Brymans (2004: 268-270) sekvensielle fremgangsmetode for kvalitative undersøkelser. Denne fremgangsmetoden legger opp til en seks-trinns utvikling, hvor man begynner med (i) å formulere generelle problemstillinger, (ii) velge relevante case, (iii) samle relevante data, (iv) tolke data, (v) konseptuelt og teoretisk arbeid og (vi) skrive ut funn og konklusjoner. Den vesentlige forskjellen fra denne fremgangsmetoden er at jeg tok utgangspunkt i et case, for deretter å samle inn data. Den faktiske formuleringen av problemstillingen ble gjort parallelt med det teoretiske og konseptuelle arbeidet. Dette har vært et *induktivt* arbeid, som har hatt datagrunnlaget som utgangspunkt for analysen. Levy (2008: 3-4) beskriver induktive case-studier som svært deskriptive, og at de mangler et eksplisitt teoretisk rammeverk. Han peker imidlertid på at dette er en idealtipe, og at man ofte kombinerer dette med andre aspekter. Denne studien er induktiv i kraft av at empirien er utgangspunktet for analysen, men det betyr ikke at den ikke har et teoretisk perspektiv. At empirien har vært styrende, har også preget metoden som er benyttet i oppgaven.

3.1 Oppgavens kilder

Case-studier benytter seg av historier, arkivmateriale, intervjuer og andre kilder for å avgjøre hvorvidt årsaksmekanismene en teori foreslår, faktisk er til stede i gitte case. Dette er kildene som er tilgjengelig for denne undersøkelsen, og målet med undersøkelsen er å undersøke hvor godt forskjellige teorier kan forklare utsettelsene, budsjettoverskridelsene og til slutt utfallet i forbindelse med stupeanlegget. Oppgavens viktigste kildemateriale er saksdokumenter i form av saksframlegg, saksprotokoller, økonomi- og handlingsplaner og informasjonsskriv, disse er i all hovedsak offentlig tilgjengelige via kommunens nettsider. Jeg har også samlet inn egne data, i form av intervjuer. Informantene er sentrale aktører i prosessen, det er seks intervjuer på til sammen ca. fire timer, eller 48 sider transkripsjon. Intervjuene ble gjort med båndopptager og transkribert i etterkant. Intervjuene er transkribert ordrett, for ikke å miste nyanser. Sitatene vil være endret der det er nødvendig, for at de skal være bedre å lese og grammatikalsk korrekte.

For å supplere disse *primærkildene*, har jeg benyttet meg av *sekundærkilder* som består av pressedokumenter og revisjonsrapporter. Pressedokumentene er hentet ved hjelp av en medieovervåkingstjeneste⁴, som omfatter trykket innhold og innhold som er eller har vært tilgjengelig på internett. Omfanget på pressedokumentene er stort, de består av omkring 750 små og store saker over 850 sider. Disse brukes i hovedsak som supplement til primærkildene, for å bekrefte kontroversielle poenger og for å skape et inntrykk av hvordan omgivelsene har reagert på prosessen. En annen viktig funksjon pressedokumentene har fått, er å identifisere viktige datoer i prosessen, som deretter har blitt undersøkt nærmere i møtekalenderen til Hamar kommune. Noen av de sentrale saksdokumentene i prosessen er ikke søkbare, men kan bare finnes dersom man vet hvilken dato de ble behandlet. Det er brukt to revisjonsrapporter i studien. Disse beskriver prosessens forløp, en mot et juridisk bakteppe, mens den andre er mer av en teknisk prosjektsstyringskarakter. Det er viktig å være bevisst mulighetene for at forfatterne av sekundærkildene representerer en skjevhet(bias) overfor prosessen, samt at de kan undervurdere kompleksiteten og interessemangfoldet i en prosess (George og Bennett 2005: 90).

3.2 Enkelcase-studier

Enkelcasestudier er en omdiskutert akademisk øvelse. De har for eksempel blitt kritisert for ikke å være nyttige til annet enn å generere hypoteser, som senere må testes på et større utvalg av case (Rueschemeyer 2003: 305). Kritikere av enkelcasestudier har også hevdet at grunnlaget for vitenskapelig bevis, ligger i sammenlikning, registrering av forskjeller og kontrast (Stanley og Campbell 1966: 6). Jeg vedgår at det ville vært svært interessant å sammenlikne dette caset, med et annet tilsvarende case, eller flere. På den annen side, ville en utvidelse av antall case, nødvendigvis ført til at en dyptgående analyse ville vært vanskelig, tatt i betraktning oppgavens rammer. I denne sammenheng velger jeg å støtte meg på Rueshemeyer (2003: 307) som ikke bare argumenterer for at enkelcasestudier gir oss muligheten til å utvikle nye teoretiske ideer, teste eksisterende teorier og å generere hypoteser for senere teoriutvikling, men også påpeker at beskjedne resultater innebærer verdifulle *kognitive framskritt*. Dette er et viktig poeng, da denne oppgaven i all hovedsak benytter teori som er best egnet til å

⁴ <http://www.opoint.com/index.php?page=the-company>

se på de store prosessene i samfunnet, er dette en mulighet til å teste hvorvidt det gir mening å teoretisere omkring små prosesser. Samtidig vil resultatene i seg selv ha en evalueringsverdi for prosessen som undersøkes. Dette vil den ha på grunn av at den i større grad enn en vanlig revisjonsrapport, går inn i prosessen og ser på de potensielle mekanismene som ligger til grunn for prosessens forløp. En av prosess-sporings styrker ligger i at forskeren har mulighet til å beskrive alternative stier, som er konsistente med funnene fra prosess-sporingen på utfallet i prosessen, i ett enkelt case (George og Bennett 2005: 207).

3.3 Prosess-sporing

« (...) process-tracing is a methodology well-suited to testing theories in a world marked by multiple interaction effect, where it is difficult to explain outcomes in terms of two or three independent variables – precisely the world that more and more social scientists believe we confront» (Hall 2000 i George og Bennett 2005).

Oisin Tansey (2007: 765) oppsummerer noe av debatten omkring kvalitativ metode i statsvitenskap og hevder at et av de viktigste bidragene er å vise styrkene ved *within-case* analyse og dens iboende mulighet for robust årsaksanalyse. Blant *within-case*-designene som har fått mye oppmerksomhet finner vi prosess-sporing. Dette er et design som setter forskeren i stand til å fokusere på mekanismene i en prosess (Checkel 2005). George og Bennetts (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, er et viktig bidrag i utviklingen av dette designet. De er spesielt opptatt av prosess-sporings evne til å forstå årsakssammenhenger, fordi forskeren sporer prosesser og på den måten snevrer inn antallet potensielle årsaker (ibid.: 207). Dette gjør dessuten prosess-sporingen spesielt egnet for teoritesting.

Forfatterne deler prosess-sporing inn i tre kategorier, detaljert narrativ, analytisk forklaring og generell forklaring. Denne oppgaven kan plasseres i kategorien analytisk forklaring, dette innebærer at man omformer et narrativ til analytiske årsaksforklaringer med eksplisitt forankring i teori (ibid.: 211). Videre er det viktig å være bevisst på hvilke typer årsaksprosesser som kjennetegner fenomenet man undersøker. Disse typene årsaksprosesser varierer fra lineære prosesser, via sammenfallende årsakskjeder og samspillsårsaker, til sekvensielle årsakskjeder, også kalt *stiavhengighet* (ibid.: 212). Det er den siste typen årsaksprosess som oftest

kjennetegner policy-utvikling, og som også er mest relevant for denne studien. Stiavhengighet behandles i et eget avsnitt i teorikapittelet. Når det gjelder årsakskjeder, hevdes det at prosess-sporing er fordelaktig. Dette er fordi det i større grad enn for eksempel en kvantitativ tilnærming tar høyde for at flere veier kan føre til Rom, forskjellige årsakskjeder kan ende opp i samme utfall⁵ (George og Bennett 2005: 215).

En alltid aktuell bekymring når man benytter seg av prosess-sporing, er faren for å legge for mye vekt på ens egne formulerte antakelser. Dette kan føre til at forskeren finner det hun leter etter, men overser andre potensielle forklaringer, eller *confirmation bias* (ibid.: 217). Denne analysen forsøker å bøte på dette problemet gjennom å bruke flere alternative teorier til å forklare samme prosess. Dette har i tillegg til nevnte fordel, den fordelen at flere teorier kan være gjensidig uttømmende. Dermed kan man både utelukke alternative teorier, samtidig som man er åpen for at teoriene er komplementære (ibid.: 217).

Kombinasjonen av casets natur og valgte forskningsdesign, gjør at empirien best presenteres som et *kronologisk narrativ*. Dette begrunnes med at det er nødvendig for leseren å få et godt innblikk i prosessen som studeres. Selv om dette er en relativt oversiktlig prosess, er de fleste beslutningsprosesser av et mer eller mindre omfattende omfang. Utfordringen i slike tilfeller ligger i å finne en balanse mellom en detaljert historisk forklaring og den teorifokuserte forklaringen (ibid.: 94). Den praktiske måten jeg velger å løse dette på, er å presentere empirien først, deretter teorien, for deretter å trekke på de foregående kapitlene i analysen. Det hevdes at prosess-sporing også egner seg til å trekke årsaksslutninger med basis i bare ett case (ibid.: 215). Jeg er skeptisk til om det vil kunne være tilfelle i denne studien, hovedårsaken til dette ligger i det tilgjengelige kildematerialet. Siden det ikke er ført referater fra møtene i prosessen, må diskusjonene rekonstrueres, på bakgrunn av intervjuer og sekundærkilder. Disse anses ikke som tilstrekkelig sikre til at man kan trekke gode årsaksslutninger. Denne studien vil derfor nøye seg med å antyde sannsynlige årsakssammenhenger.

3.4 Kvalitative forskningsintervjuer

⁵ *Equifinality* i George og Bennetts terminologi.

På tross av at Tansey (2007: 765 – 766) mener at George og Bennets bidrag er svært viktig, mener han at noe mangler på feltet som omhandler intervjuer, eliteintervjuer i særdeleshet. Da intervjuene er de viktigste kildene for denne undersøkelsen, mener jeg at det er viktig å grundig diskutere intervjuer som metode.

Mens George og Bennetts fokus ligger på arkivmateriale og andre skriftlige kilder, mener Tansey at eliteintervjuer er en spesielt relevant datainnsamlingsmetode ved bruken av prosess-sporing i statsvitenskap. Tansey (2007:766-767) lister opp fire områder hvor eliteintervju er spesielt relevante for prosess-sporing. (i) Å underbygge det som har blitt fastslått av andre kilder. Intervjuer fungerer som en del i en metodetriangulering, siden intervjuer sjelden er eneste kilde til data. For å styrke robustheten i funnene, kan eliteintervjuer brukes for å krysskontrollere det man har funnet i tidligere kilder. Det er også gunstig med tanke på kildenes troverdighet. Ved å triangulere ved hjelp av intervju, vil en kilde kunne styrkes, og dermed vektlegges sterkere – eller svekkes og dermed vektlegges svakere. (ii) Et annet område hvor eliteintervjuer er verdifullt er for å etablere hva en gruppe mennesker tenker. Det handler da spesielt om holdninger, verdier og tro (Aberbach og Rockman 2002: 673). Det har altså en tilleggseffekt, utover å bygge opp under hva andre kilder har gitt forskeren. Dette kommer av eliteintervjuets styrke, som er åpne spørsmål. Forskeren kan få tilgang til dypere refleksjoner, fordi intervjuobjektet kan snakke fritt. (iii) Et tredje område hvor eliteintervjuer viser sin styrke, er i å treffe slutninger om en større befolknings karakteristikk og avgjørelser. Dette gjelder når intervjuobjektene velges gjennom random sample, og er dermed ikke relevant for denne undersøkelsen. (iv) Det siste og ifølge Tansey kanskje viktigste området eliteintervjuer kommer til sin rett innenfor rammene av prosess-sporing, er eliteintervjuenes evne til å rekonstruere en hendelse, eller en gruppe hendelser. Gjennom eliteintervjuet kan forskeren gå i dybden på spørsmål og belyse områder som de andre kildene ikke belyser, gjennom å spørre sentrale aktører i prosessen. Det kan for eksempel gjelde debatten omkring vedtak, som ikke alltid er nedtegnet. Dette er spesielt relevant for denne undersøkelsen, da arkivmaterialet i liten grad maler noe bilde av debatten omkring vedtakene i forbindelse med beslutningsprosessen i stupeanleggsprosjektet. I denne undersøkelsen er det spesielt områdene (i) *å underbygge andre kilder* og (iv) *å rekonstruere hendelser*, som gjør eliteintervjuer til en spesielt relevant metode. Tansey (2007:767) oppsummerer det gjennom å peke på

eliteintervjuenes evne til å gå dypere i materien, å kontekstualisere og diskutere det forskeren finner i andre kilder. Disse kildene er gjerne offisielle kilder og ikke nødvendigvis den hele og fulle sannheten, mye på grunn av at mange ikke dokumenterer alt i prosessen, fordi det av aktøren ikke nødvendigvis anses som viktig nok. Disse utelatte synspunktene kan like fullt være viktige for forskeren. Davies (2001 i Tansey 2007) peker dessuten på at intervjuenes styrke fungerer som en kontrast til arkivmaterialenes svakheter, og at de dermed utfyller hverandre godt. I denne undersøkelsen er det også viktig at dokumenter ofte skjuler viktige uformelle prosesser og avveininger forut for de offisielle avgjørelsene (George og Bennett 2005: 103) som kan være viktige for å forstå helheten i prosessen.

Når det gjelder utvelgelsesmetode av dokumenter i denne undersøkelsen, er det ikke nødvendig å begrunne valget i særlig grad, da alle tilgjengelige offisielle dokumenter fra kommunen som angår stupeanleggssaken, inkluderes i utvalget. Det er større grunn til å diskutere utvalget av intervjuobjekter. Den metodologiske bakgrunnen for dette hentes også fra Tansey (2007). Her deles utvelgelsesmulighetene inn i to overordnede kategorier, basert på hvordan de gjennomføres og hva hensikten med undersøkelsen er. Denne kategoriseringen baserer seg på hvorvidt utvelgelsen gjøres tilfeldig eller ikke, såkalte sannsynlighetsutvalg eller ikke-sannsynlighetsutvalg. Hver av metodene har både fordeler og ulemper, la oss først se på sannsynlighetsutvalg. Med henvisning til de fire områdene hvor eliteintervjuer er spesielt relevant, mener Tansey (2007: 769) at sannsynlighetsutvalg har fordeler hvis målet for undersøkelsen er å trekke slutninger om en større befolkning (iii), men at det også er egnet når man ønsker å underbygge det som allerede er etablert fra andre kilder (i) og når man vil se nærmere på hva en gruppe mennesker mener (ii). Grunnen til at denne utvelgelsesmetoden er spesielt verdifull på disse områdene, er at man unngår skjeve utvalg og at man kan generalisere til en større befolkning. I denne undersøkelsen er ikke generalisering målet, og faren for skjeve utvalg vurderes som mindre viktig enn for eksempel faren for å gå glipp av viktige aktører i prosessen. Denne undersøkelsen baserer seg derfor på ikke-sannsynlighetsutvalg av intervjuobjekter. Tansey (2007: 769-770) deler ikke-sannsynlighetsutvalg inn i fire nye kategorier, som hver har sine fordeler og bruksområder. Han mener for øvrig at ikke-sannsynlighetsutvalg av intervjuobjekter er den mest egnete utvelgelsesmetoden for prosess-sporing (Tansey: 770). Den ene av de

fire⁶ utvelgelsesmetodene er ikke spesielt relevant for denne undersøkelsen, slumputvelgelse. Denne undersøkelsens teoretiske univers begrenser seg til aktørene som er en del av prosessen rundt stupeanleggsprosjektet, og særlig de på kommunal side, det dreier seg ikke om et spesielt stort antall aktører og denne metoden vurderes ikke som hensiktsmessig, den beskrives derfor ikke nærmere her. De resterende utvelgelsesmetodene er mer relevante, snøballutvelgelse, kvoteutvelgelse og målrettet utvelgelse⁷. Snøballutvelgelse er spesielt gunstig når forskeren selv ikke vet hvem som er interessante og/eller aktuelle intervjuobjekter. Denne metoden tar utgangspunkt i noen få intervjuobjekter som er involverte i prosessen som undersøkes, og ber disse oppgi andre aktører som er sentrale i prosessen (Tansey 2007: 770). Utvalget fungerer som en rullende snøball som vokser etter hvert. Kvoteutvelgelse er som navnet antyder, en metode hvor utvelgelsen skjer ved at man kvoterer mulige respondenter på bakgrunn av deres egenskaper og roller (ibid.: 769). Dette gjøres fordi man ønsker å sikre seg bredest mulig representativitet. I denne undersøkelsen har det for eksempel være naturlig å kvotere inn formannskapsmedlemmer, ordfører, administrasjonsleder (rådmann), kommunestyremedlemmer, prosjektgruppemedlemmer og eventuelt eksterne aktører, som for eksempel representanter fra entreprenøren. Målrettet utvalg er en metode som er avhengig av at forskeren har kjennskap til hvilke aktører som er sentrale i en gitt prosess (ibid.: 770). Forskeren kan dermed selv vurdere hvem som bør intervjues. Det er viktig for undersøkelsen at aktørene i prosessen er synlige, og at det er mulig for forskeren å gjøre en grundig vurdering av hvilke aktører som kan belyse prosessen, på en best mulig måte for undersøkelsen. Denne undersøkelsen trekker på alle disse tre metodene for ikke-sannsynlighetsutvelgelse av respondenter, i særdeleshet sistnevnte.

"The central characteristic of this approach is that researchers have sufficient knowledge of their area, and sufficient knowledge of the political structures of relevance, to identify *ex ante* the type of actor that will be (...) In some cases, these individuals may be publicly known or easily identifiable, and a form of purposive sampling will be most appropriate for selecting the specific subjects for interview" (ibid.: 770).

I denne undersøkelsen vurderes ovennevnte kriterier som oppfylt, og at målrettet utvelgelse er mest hensiktsmessig, uten at dette utelukker bruk av snøballutvelgelse til

⁶ Engelsk: Convenience sampling, availability sampling og accidental sampling.

⁷ Engelsk: Purposive sampling.

en viss grad. I tillegg har den målrettete utvelgelsen, slik jeg ser det, et implisitt element av kvotering. Kriteriene for bruk av tilnærmingen som er beskrevet i sitatet ovenfor har fått navnet *positional criteria to identify desirable respondents* eller at man identifiserer respondenter på bakgrunn av deres posisjon eller rolle i prosessen som undersøkes. En annen tilnærming er å velge ut enheter på bakgrunn av det Tansey (2007: 770) kaller *references reputational criteria in the selection of respondents*, denne tilnærmingen er mer kompatibel med snøballutvelgelse, hvor forskeren er åpen for å inkludere intervjuobjekter fra andre arenaer og fra andre posisjoner. Tansey (2007: 771) understreker hvor viktig det er at forskeren er åpen for at deler av prosessen kan være skjult, og at en kombinasjon av disse tilnærmingene er det optimale, nettopp fordi prosess-sporingsformål er å avdekke så mye informasjon som overhodet mulig, for å kunne rekonstruere prosessen slik at årsakssammenhengene kommer fram. Det anses derfor som hensiktsmessig at denne undersøkelsen er åpen for å benytte seg av begge tilnærmingene, noe som i sin tur betyr at de tre allerede nevnte utvelgelsesmetodene kan benyttes, men med utgangspunkt i den målrettete utvelgelsesmetoden. Dette begrunnes med at det forut for datainnsamlingen er sannsynlig at de aktuelle intervjuobjektene kan identifiseres. Dette er imidlertid ikke sikkert, og derfor kan ikke de to andre utvelgelsesmetodene utelukkes.

Aberbach og Rockman (2002: 673) skriver at maksimen for hvordan man best designer og utfører en samfunnsvitenskapelig undersøkelse, er hensikten. Det er hvilke spørsmål man stiller som avgjør metoden man benytter seg av. I denne undersøkelsen er dette litt komplisert, fordi svarene på spørsmålene jeg stiller ideelt burde finnes i skriftlig dokumentasjon hos Hamar kommune. I denne undersøkelsen er det viktig for meg å få et godt inntrykk av debatten omkring avgjørelsene som er fattet – var det i det hele tatt en debatt, ble det stilt kritiske spørsmål til innstillingene, hvem presset på for hva og så videre. Da Hamar kommune ikke fører noen detaljerte referater fra møtene, er det vanskelig å få tak i innholdet i annet enn det som har blitt vedtatt. Saksfremleggene er grundige, men dersom en innstilling har blitt nedstemt, er det ikke mulig med bakgrunn i verken saksfremlegg eller saksprotokoll å si noe om hvorfor innstillingen ble nedstemt. Jeg anser derfor den eneste muligheten for å danne meg et bilde av dette, er å intervju involverte aktører. Under følger det en liste over hvorfor dette kan bli utfordrende.

- Prosessen er ikke fullført, aktørene i prosessen forventes fremdeles å ha en agenda.
- Det har gått negativ prestisje i prosjektet, og kommunen har bedrevet ganske aktiv brannslukking, det er derfor uklart hvorvidt svarene jeg får vil være troverdige.
- Det har vært en trøblete vei frem mot å få avtalt intervjuer, noe som kan føre til et intervjuklimate som ikke er gunstig.

Aberbach og Rockman (2002: 674) skriver at det er tre hovedbetraktninger som avgjør om åpne spørsmål i intervju er en hensiktsmessig tilnærming. Den første av disse dreier seg om det finnes mye forskning på feltet fra før. Dersom forskningsmengden er liten, vil åpne spørsmål være hensiktsmessige fordi det vil være vanskelig å definere klare og gode lukkede spørsmål. For ikke å snakke om svaralternativer, dersom dette vurderes. Videre peker de på at åpne spørsmål egner seg godt når undersøkelsen går i dybden av et tema og er av eksplorerende art, hvilket denne undersøkelsen er. Dette begrunner de med at validiteten øker fordi respondentene får bedre anledning til å organisere deres svar innenfor deres egne rammer. Eksplorerende undersøkelser er i sin natur opptatt av å avdekke ny kunnskap, og det vil derfor være vanskelig å forhåndsdefinere klare rammer for et intervju. Man kan for eksempel ikke lage gode svaralternativer til et spørsmål man som forsker ikke aner svaret på. Den tredje betraktningen som avgjør om åpne spørsmål er egnet, handler om hvem man intervjuer. Aberbach og Rockman (2002) peker på at eliter og andre høyt utdannede ofte misliker lukkede spørsmål fordi de kan oppfattes som en tvangstrøye. Åpne spørsmål setter respondenten i stand til å utdype sine syn på en sak, etter egne premisser. Denne undersøkelsen dreier seg om en prosess som det, i lokalmiljøet, er knyttet sterke meninger opp mot. Det er grunn til å tro at kommunens politiske og administrative ledere vil sette pris på å kunne fortelle om denne prosessen på en fri måte, hvor det de anser som viktig får stor plass.

Det er ikke dermed sagt at åpne spørsmål er problemfritt, det knyttes betydelig kostnader til åpne spørsmål. Det mest fremtredende er at det vil være vanskelig å få kodet svarene på en god måte. I denne undersøkelsen vil ikke det være avgjørende, da det ikke er en ambisjon å analysere empirien kvantitativt. Resultatene vil legges frem i form av et narrativ. Og som Aberbach og Rockman (2002: 674) understreker: « (...)

answering the research questions one starts with in the most reliable way is more valuable than an analytically rigorous treatment of less reliable and informative data».

Kostnadene knyttet til tid og arbeidsmengde bør også adresseres. Forberedelsene, gjennomføringen og analysen vil nødvendigvis være mer tidkrevende når åpne spørsmål benyttes. En annen utfordring vil være å forholde seg til respondentene på en måte som ikke vil *forurens*e resultatene. Dette dreier seg om hvor mye respondentene på forhånd vil vite om problemstillinger og antakelser, man kan lett tenke seg en situasjon der respondenten har fått for god tid til å forberede seg, og at svarene som gis under intervju ikke er så sannferdig som man skulle ønske. I min situasjon er dette et problem, som skyldes problemer med i det hele tatt å få avtalt intervjuer. På grunn av en pågående erstatningsforhandling, så jeg meg nødt til å informere Hamar kommune om hvilke temaer jeg ønsket å diskutere, og til en viss grad hvilke overordnede spørsmål jeg ønsker å få besvart. Dette var en avveining som måtte tas, for i det hele tatt å få tilgang.

3.5 Undersøkelsens reliabilitet og validitet

Reliabilitet er et spørsmål som det er vanskelig å gi et godt svar på i kvalitativ forskning. Generelt dreier reliabilitetsbegrepet seg om hvorvidt det er mulig å replisere en studie (LeCompte og Goetz 1982: 35). Eller som King, Keohane og Verba (1994: 25) formulerer det, «reliability means that applying the same procedure in the same way will always produce the same measure». Dette vil nødvendigvis være en utfordring i case-studier som denne, av flere grunner. Først og fremst er studien foretatt på et tidspunkt i en prosess. Dette gjelder i særdeleshet intervjuene. Disse intervjuene vil aldri kunne gjenskapes på en identisk måte. En metode man kan ta i bruk for å bøte på dette, er å gjøre transkripsjonene av intervjuene tilgjengelige for andre forskere. Denne metoden er av personvernhensyn ikke uproblematisk. Informantene har fått skriftlig beskjed om at informasjonen i rådata vil behandles konfidensielt, og det vil anses som uetisk og gi andre tilgang til datamaterialet uten informantenes samtykke. En kompromissløsning vil være å gjøre intervjuguiden tilgjengelig for andre forskere, men dette er utilstrekkelig. Denne undersøkelsens intervjuer tenderer mot å være ustrukturerte samtaler med aktører i prosessen, de er gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide, men denne guiden er ikke alltid fulgt. Dette kan både tilskrives min egen manglende intervjurutine,

samt et ønske om å la informantene snakke mest mulig fritt. I tillegg finnes det ingen garantier for at informantene vil gi identiske svar i en annen intervjusituasjon. Når det gjelder de andre kildene, er disse offentlig tilgjengelige dokumenter, som ikke byr på utfordringer. En annen utfordring når det gjelder reliabilitet, er hvorvidt flere observatører vil være enige i tolkningen av funnene som gjort i datamaterialet (LeCompte & Goetz 1982: 41). Dette er problematisk i en masteroppgave som er gjennomført av en person. Det er dermed fare for observatør-bias. Denne faren er ytterligere styrket av at dette er en prosess som har fått mye oppmerksomhet i media. For å øke reliabiliteten i analysen, forsøker jeg å følge King Keohane og Verbas (1994: 26) læresetning om at prosedyrene for undersøkelsen skal være så eksplisitte som mulig. Trass i dette må jeg slå fast at reliabiliteten i prosjektet er svakere, enn det jeg skulle ønske.

Mens reliabilitet dreier seg om hvorvidt funnene i en studie lar seg replisere, dreier validitet seg om nøyaktigheten i studiens funn (King, Keohane og Verba 1994: 25; LeCompte og Goetz 1982: 32). Intern validitet refererer til i hvilken grad observasjoner og mål representerer en faktisk virkelighet, mens ekstern validitet handler om hvordan disse representasjonene lar seg sammenlikne over flere case (LeCompte og Goetz 1982: 32). Generelt kan man si at indre validitet er den kvalitative forskningens styrke (ibid.: 43), da man i større grad enn i andre forskningsdesign, formulerer konkrete spørsmål til informantene. King, Keohane og Verba (1994: 25) peker imidlertid på at det ikke nødvendigvis er slik at informantene som svarer på konkrete spørsmål, faktisk mener det de sier. Dette er en problemstilling man må være seg bevisst når man intervjuer politikere som kan legge strategiske hensyn til grunn for sine svar. Siden dette er en pågående prosess, er dette særlig relevant, både når det gjelder aktive politikere, som kan ønske å påvirke selve prosessen og tidligere politikere, som kan ønske å forvalte sitt ettermæle. Dette er ikke nødvendigvis en velbegrunnet bekymring, men denne undersøkelsen vil allikevel forsøke å øke validiteten gjennom å bekrefte funn fra én kilde med funn fra en eller flere andre kilder.

4 Empiri

Dette kapittelet er delt inn i tre underkapitler, som hver tar for seg en fase av prosessen. Denne faseinndelingen fungerer som et rammeverk for analysen senere.

Fase én i prosessen startet i 2009 da det blir vedtatt at 40 000 skal settes av til å utrede om bygging av stupetårn på Koigen. Dette er hva informantene i utvalget har kalt konseptutviklingsfasen. Den offisielle historien til kommunen er at i denne fasen var det politikerne som hadde ansvaret, og dermed også må ta skylden for overskridelser som kan tilskrives denne fasen. Som denne forklaringsmodellen vil avsløre, er ikke dette en holdbar virkelighetsoppfatning. Det formelle ansvaret må ligge hos politikerne, men overskridelsene som stammer fra denne fasen i prosessen kan ikke alene forklares med politikernes beslutninger. Politikernes beslutninger var i sin tur basert på administrasjonens faktagrunnlag i innstillingene. I tillegg eksisterte det på dette tidspunktet eksterne krefter. Den sterkeste av disse var arkitektens bidrag. Opinionen virket også inn i denne fasen, på tross av at pressen ikke fokuserte sterkt på stupeanlegget før konseptet var utviklet og vedtatt. Det er også i denne fasen at tidligere erfaringer hos aktørene kan tenkes å spille sterkest inn. Jeg tenker da særlig på Arbeiderpartiets tidligere beslutning om ikke å bygge ut Koigen, omkring ti år tidligere.

Fase to i prosessen startet i 2011 da man vedtok å starte byggingen. Man hadde på dette tidspunktet vedtatt lokaliseringen av anlegget og hvor mye det skulle koste. Det er fra denne vedtatte summen man i Hamar kommune ønsker å måle overskridelsen. I fase to i prosessen vil man tydeligst se at bordet fanger-mekanismene og stiafhengigheten spilles ut. Hamar kommunes fortelling sier at ansvaret i denne perioden ligger dels hos Hamar kommune som byggherre og eier av prosjektet. Ansvaret ligger også delvis hos utførende entreprenør og hos prosjekterende ingeniør. Trass i at politikerne selv mener at de var bundet av tidligere vedtak og av bordet fanger-mekanismene, vil det være grunn til å diskutere spesielt formannskapetets rolle i denne fasen i prosessen. Det var politikerne alene som hadde myndighet til å stanse prosjektet og eventuelt be om utredninger på et tidligere tidspunkt.

Fase tre i prosessen startet i desember 2013, da prosjektet ble midlertidig stanset. Det jeg anser som mest interessant ved denne fasen, er hvordan kommunen taklet opinionen

i denne fasen, samt hvordan de forholdt seg til eksterne aktørene på utførersiden, spesielt prosjekterende ingeniør. På dette tidspunktet var det snakk om å forsøke å redde seg ut av det som har vist seg å bli en alvorlig kattepine for kommunen, delvis på grunn av det økonomiske, men mest av alt på grunn av konsekvensene det har for aktørenes omdømme. Denne analysen vil også undersøke muligheten for at kommunens omdømme som sådan har vært av avgjørende betydning for utfallet i prosessen. I utgangspunktet var min intensjon å begrense oppgaven til å stanse idet fase 3 begynte, men det er i denne fasen politikerne og administrasjonen i Hamar kommune begynte for fullt aktivt å forholde seg til opinionen. Jeg vurderer det dermed som hensiktsmessig å inkludere denne fasen av prosessen i analysen, på tross av at den fremdeles er pågående.

Dette er grovt oppsummert hvilket rammeverk presentasjonen av empirien vil ha. Den vil deles inn i tre faser, hvor aktørene har spilt en større eller mindre rolle. I hver av fasene vil dessuten forhåndsdefinerte premisser være gjeldende. Disse premissene vil ha vært skapt av tidligere utvikling og hendelser.

Tabell 1

Skjematisk framstilling av empirisk rammeverk			
	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Aktører	<ul style="list-style-type: none"> • Geir Byberg (forslagsstiller) • Einar Busterud (forslagsendrør) • Arkitekt Tor Kraft • Hamar formannskap • Hamar kommunes administrasjon • DnB Sparebankstiftelsen • Opinionen • Lokalpressen 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjekterende ingeniør • Utfører • Hamar formannskap • Hamar kommunes administrasjon • Hamar kommunestyre • Lokalpressen • Opinionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Opinionen • Lokalpressen • Rikspressen • Hamar formannskap • Hamar kommunes administrasjon • Hamar kommunestyre • Prosjekterende ingeniør • Utfører
Kritiske hendelser	<ul style="list-style-type: none"> • Endringen av konsept, fra stupetårn til badeanlegg 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortøyningen ryker • Forsinkelser • Kostnadsøkninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Byggingen vedtas midlertidig stanset • Kommunen får tilkjent erstatning fra prosjekterende ingeniør
Mekanismer i spill	<ul style="list-style-type: none"> • Overentusiasme • Inkrementell budsjettering 	<ul style="list-style-type: none"> • Bordet fanger • Stiavhengighet (inkrementelle kostnadsøkninger) • Opinionspress 	<ul style="list-style-type: none"> • Skifte fra økonomiske til politiske kostnader i form av omdømmetap
Premisser	<ul style="list-style-type: none"> • Koigenområdets historikk • Stupetårn lå allerede inne i de opprinnelige planene for strandsonen • DnB Nor sin pengegave • Lav inngangskostnad • Lov om offentlige anskaffelser • Kommunens politiske sammensetning 	<ul style="list-style-type: none"> • Vedtak fra tidligere i prosessen • Opinionspress • Lov om offentlige anskaffelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Opinionspress • Vedtak fra tidligere i prosessen • Lov om offentlige anskaffelser

Tabell 1 er utarbeidet med bakgrunn i funn fra den første gjennomgang av kilder, med bruk av det jeg kaller samsvarsmetoden⁸. Denne viser hvilke aktører, hendelser, mekanismer og premisser som antas å ha vært viktige og som danner utgangspunktet for det neste trinnet i analysen. Det neste trinnet vil være å gå dypere inn i materien, for å avdekke hvilke aktører som har vært sentrale i hvilke kritiske hendelser og hvordan mekanismene har utspilt seg i lys av premissene som ligger til grunn i prosessen. Det vil også være relevant å vurdere styrkeforholdet mellom aktørene og å forsøke å spore årsaksforhold mellom de kritiske hendelsene og mekanismene som har vært i spill. På denne måten vil det være mulig å systematisere og å få et tydeligere bilde av hva som har påvirket hva, og hvem som har agert på hvilken måte under de forutsetningene som de øvrige aktørene, hendelsene, mekanismene og premissene for prosessene gir..

4.1 Fase 1: Fra tårn til anlegg, en konseptutvikling

Som vi allerede vet, ble prosjektet i sin tid foreslått som et enkelt stupetårn, som var ment å stå på land. Det lå på et tidlig tidspunkt inne i planene for strandsonen på Hamar, men da som et enkelt stupetårn ute på en allerede etablert kunstig øy som skulle knyttes til fastlandet med ei gangbru (Hamar formannskap 2009a). Det er hva jeg har valgt å kalle fase én av prosjektet. Denne fasen løper fra Geir Byberg foreslo å bygge et stupetårn, til formannskapet vedtok å sette i gang med byggingen. Dette kan sies å være den mest politiske av fasene. Denne analysen vil derfor fokusere på formannskapet og samspillet mellom formannskapet og administrasjonen, for å forsøke å finne ut hva som førte til at prosessens videre utvikling ble som den ble. Jeg synes assisterende rådmann Odd Lindstad sa det godt, da han forklarte: «(...)kommer du gærent ut fra hoppet, så kan det jo jævlig fort bli et dårlig nedslag» (Lindstad 2014). Utover det faktum at vi holder oss innenfor stupeterminologien (eller er det kanskje skihopp?), beskriver det hvilke premisser som legges i et prosjekts første fase.

Den kanskje viktigste årsaken til den store kostnadssprekken vil nok måtte anses å være utenfor statsvitenskapens domene, underdimensjonering av fortøyninger og stålarbeider er problemstillinger vi ikke befatter oss med ofte, jeg vil allikevel argumentere for at det politiske og det administrative var av betydning, og at grunnlaget

⁸ Congruence method (George og Bennett 2005)

for utviklingen i prosessen ble lagt i denne tidlige planleggingsfasen. I tillegg vil jeg argumentere for at denne fasen ikke kan forstås som et blankt lerret, kommunen måtte forholde seg til en rekke premisser inn i prosjektet. Disse premissene er behandlet grundigere i bakgrunnskapittelet, og vil kunne fungere som støtter til forklaringene om hvorfor formannskapet tok de beslutningene de gjorde og hvorfor administrasjonen har agert som den har gjort. Jeg tenker da på utviklingen av fritidsområdet Koigen. Når det gjelder det politiske nivået vil jeg utforske muligheten for at den politiske historikken i Hamar kommune er av betydning. Når det gjelder administrasjonen vil det være naturlig å se på hvordan kommunens organisering har spilt inn i prosessen. Jeg vil også se nærmere på hvordan dette smelter sammen i samspillet mellom disse to nivåene. Selv om norske kommuner er lovstyrte og formaliserte, er de like fullt organisasjoner som er sammensatt av mennesker, og det er grunn til å tro at hver kommune har sin mer eller mindre unike kultur.

Tilbake til utviklingen i fase 1, som begynner da det ble avsatt 40.000 kroner til å utrede mulighetene for å bygge et stupetårn på Koigen. Dette ble foreslått av formannsapsrepresentant Geir Byberg, 22. oktober i 2008 (Haugen 2009, Hamar kommune 2013a). Dette fikk en relativt rask politisk behandling og det ble vedtatt at Hamar kommune skulle takke ja til pengegaven fra DNB Nor på 500.000 kroner den 27. mai 2009 (Hamar formannskap 2009b). Vedtaket var imidlertid et endringsforslag fra ordfører Einar Busterud, som ble enstemmig vedtatt. Endringene i forslaget innebar at man fjernet kostnadsrammen på 1,5 millioner kroner, men det kommer fram i intervju med assisterende rådmann at 1,5 millioner kroner likevel ble satt av i et budsjett (Linstad 2014). Man gikk også vekk fra forslaget om at det skulle lyses ut arkitektkonkurranse, men at man i stedet skulle kontakte arkitekt direkte. Rådmannen ga i juni 2009 fullmakt til at man skulle fortsette arbeidet med arkitekten som det var snakket om i formannskapet, men at RIB-konsulent⁹ skulle legges ut på anbud. I tillegg fjernet man punktet som dreide seg om at det skulle finne sted en idekonkurranse. Innstillingen om at rådmannen skulle få ansvaret for at stupetårnet skulle ferdigstilles innen mai 2010, ble også fjernet i endringsforslaget. Med bakgrunn i intervjuene og kildene fra lokalavisen, blir disse endringene forklart med en relativt høy grad av sammenheng. Einar Busterud forklarer at endringen fra stupetårn til stupeanlegg i stor

⁹ Rådgivende ingeniør bygg

grad var et initiativ fra arkitekten kommunen hadde kontaktet (Busterud 2014), dette var noe som vakte begeistring i formannskapet, og forslaget ble enstemmig vedtatt 7. april 2010. 8. oktober 2010 melder Hamar Arbeiderblad om at kommunen har engasjert arkitekt Tor Kraft (Hamar Arbeiderblad 2010a), her blir det også grovt skissert hvordan anlegget skal være utformet og hvilke to alternativer for plassering som måtte avgjøres. Fremdeles opererte de med en kostnadsramme på 1,5 millioner. På bakgrunn av intervjuet med assisterende rådmann, er det grunn til å tro at det på dette tidspunktet var kostnadsrammen man forholdt seg til internt i kommunen. Dette er et interessant poeng for analysen, fordi dette må sees i sammenheng med opinionspresset senere i prosessen som endret fokuset fra en ren budsjettsprekk, til en omdømmekrise for de involverte parter.

Nettopp engasjementet omkring anlegget i prosjektets tidlige fase er et av fokusområdene for denne analysen. I formannskapet fantes det ingen reell opposisjon til ideen, og debatten omkring stupeanlegget dreide seg i bunn og grunn bare om plassering, ikke om omfang, eller om det i det hele tatt var en god ide. Denne påstanden kan man finne dekning for i saksdokumentene, hvor alle vedtak var enstemmige, utenom vedtaket for endelig plassering av anlegget (Hamar Kommune 2013a). Arkitekten, Tor Kraft, sier i et intervju med Hamar Arbeiderblad (Lie 2010) at han «(...) har møtt entydige positive holdninger på alle plan», på spørsmål om han er tvilende til om prosjektet noensinne vil bli gjennomført. Assisterende rådmann beskrev i intervju i forbindelse med denne analysen at «(...) det var en idé som folk i byen og folkevalgte hadde sans for» (Lindstad 2014), mens daværende ordfører svarte på spørsmål om entusiasmen i prosjektets tidlige fase at: «(...) man hadde på en måte litt vind i seilene. Det var ingen som ville sitte der å være gledesdreper for å gjøre Koigen enda litt mer attraktiv (Busterud 2014), han beskriver dessuten saken som «(...)det var litt sånn en begestringsgreie». Forslagstilleren og dagens ordfører er noe mer nølende. Forslagstilleren vedgår at: «(...) jeg tror alle egentlig hadde lyst på stupetårn. Og det var grei stemning rundt det» (Byberg 2014), mens dagens ordfører sier at: «(...) det har vært bred enighet om å videreutvikle» (Aspeli 2014), men at den største utfordringen i denne forbindelse var at man ble presentert et prosjekt til en langt lavere kostnad enn det som skulle vise seg å være reelt.

Kostnadsrammen i prosjektet utviklet seg gradvis under utviklingen av konseptet, før endelig vedtak om bygging ble gjort. Daværende ordfører bekrefter dette, med å beskrive prosessen som preget av *underveis-vedtak* og at «(...)administrasjonen skulle gjort et bedre forarbeid for kostnadsoverslaga sine» (Busterud 2014). Prosjektsjefen¹⁰ i kommunen kunne fortelle meg at:

Det som har vært den store utfordringen, det er at prosjektet ikke har utvikla seg fra 1,5 til 9,4, fra 9,4 og så oppover, i store byks. Det har bare vært små dråper for å kalle det det, underveis. Og det har hele tida vært en oppfatning, fra våre rådgivere og vår prosjektledelse om at dette er bare en liten dråpe som skal til, for å få det ferdig. Også har det kommet masse små drypp, og der igjennom så har det ikke vært det store fokuset, før vi fikk noen sånne store peaker for å kalle det det (Eriksen 2014).

Dette er en mekanisme i prosessen som kan sies å ha vært i spill både i første og andre fase, men det var i første fase dette i størst grad påvirket den politiske prosessen. I andre fase kan det argumenteres for at bordet hadde fanget, og at politikerne ikke hadde noe reelt valg.

Den store politiske debatten i denne saken begynte også i 2009 og varte frem til januar 2011, denne debatten kan vi kalle *plasseringsdebatten*. 4. mars 2010 kunne man lese i Hamar Arbeiderblad (2010b) at forslagstilleren var skeptisk til den plasseringen arkitekten hadde foreslått. Forslagsstilleren ba om at plasseringen av anlegget ble underkastet faglige betraktninger. I intervju med meg bekreftes dette og han forklarer dette med at han mente det ville ødelegge for aktivitet som allerede var etablert i området hvor anlegget var planlagt, i tillegg til at det var et ønske om å spre aktiviteten i området. Det var også et estetisk hensyn inne i bildet. Den opprinnelige planen var å la anlegget gå ut fra en allerede etablert pir, som mange mente hadde stor egenverdi (Byberg 2014). 7. oktober 2009 ble formannskapet orientert om stupeanlegget, og kommunens egne dokumenter om denne prosessen slår fast at «det ble gitt full tilslutning til å gå videre med Tor Krafts løsningsforslag inkl. forslag til plassering»(Hamar Kommune 2013a). Det var altså en del diskusjon fram og tilbake. På spørsmål om det var noen sentrale tema som ble diskutert i formannskapet peker nåværende ordfører på at plasseringen var det som ble diskutert mest. Han trekker også

¹⁰ Prosjektsjefen ble først ansatt i 2011, så det han informerer om i prosjektets tidlige fase er ikke førstehåndsobservasjoner.

frem det at det var faglig uenighet innad i administrasjonen, mellom arealplan og prosjektavdelingen. Dette er interessant, fordi det sammenfaller med den politiske uenigheten i formannskapet, mellom posisjonen (BBL) og opposisjonen (AP og KrF), i denne saken var det faktisk splittelser i koalisjonen mellom By- og Bygdelista, Høyre og Pensjonistpartiet. De to sistnevnte partiene stemte for forslaget til KrF. I tillegg var det uenighet omkring dette mellom landskapsarkitekten som hadde tegnet området hvor stupeanlegget skulle ligge og arkitekten som tegnet stupeanlegget (Hamar formannskap 2011). Man hadde dermed en politisk og faglig konflikt på tre nivåer. Vi snakker altså om en type blokkdannelse, noe som kan bidra til å forklare hvorfor denne debatten tok så lang tid. Daværende ordfører går sågar så langt som å antyde at denne debatten også var gjenstand for politisk spill, det må understrekes at det ikke er mer enn en antydning. For en nøytral observatør er dette et poeng som ikke virker helt usannsynlig. Som tidligere nevnt hadde ikke Arbeiderpartiet vært del i prosessen for å bygge ut Koigen 6-7 år tidligere, man kan ikke utelukke at de så på denne saken som en mulighet til å innta en posisjon for å fremstå som noe mer progressive enn det de ble ansett som i opinionen på den tiden. På den annen side var ikke arkitektens og posisjonens forslag til plassering den plasseringen som lå til grunn i strandsoneplanen i utgangspunktet.

Arkitektens rolle i denne saken har vært noe annerledes enn hva man forbinder med god offentlig prosess. På bakgrunn av intervjuene får man inntrykk av at det omfattende anlegget så dagens lys som en følge av personlig kontakt mellom ordføreren og arkitekten. Det er vanskelig å si hvorvidt daværende ordfører hadde fullmakter til dette, på bakgrunn av vedtakene i formannskapet. Konsekvensen av dette, kan synes å være at arkitekten har hatt relativt stor makt i prosessen, men på grunn av at kommunikasjonen mellom ordføreren og arkitekten ikke har gått gjennom de offentlige kanalene, er det vanskelig å bekrefte i hvilken grad dette stemmer. På den annen side, er utgangspunktet for dette at formannskapet den 27. mai 2009 enstemmig vedtok at (i) «Hamar kommune tar kontakt med en arkitekt for å tegne ut stupetårnet», (ii) «Stupetårnet bør ha en utforming som formmessig spiller opp mot klokketårnet» og (iii) «Stupetårnet skal bidra til å spre utnyttelsen av Koigenområdet» (Hamar formannskap 2009b). Punkt (ii) forklarer hvorfor man valgte den arkitekten som ble valgt, det var han som i sin tid hadde tegnet klokketårnet, og det må anses som naturlig at han skulle få muligheten til å

legge frem et forslag på stupetårnet. Punkt (iii) kan være blant årsakene til at konseptet ble endret på den måten som det ble. I intervju med daværende ordfører ble det sagt:

(...) så kom Tor Kraft tilbake med skisser på et badeanlegg mer enn et stupetårn, for han mente at dette ble liggende på en så sentral plass i strandlinja at hvis en først skulle ha noe der, så ville han ha noe som skulle kunne brukes av mange, som også kunne være et oppholdssted hvor folk kunne sitte og sole seg om våren og ikke bare stupe, derfor fikk det den formen det har. (Busterud 3.4.2014)

Denne informasjonen kan ikke på noen måte sies å være i konflikt med hva som ble vedtatt. Særlig ikke med tanke på at man i det samme formannskapsmøtet fjernet forslaget til vedtak om at «Målet er at stupetårnet skal kunne realiseres innen en total investeringsramme på maks 1,5 mill kr med intensjon om maks kr 20.000 i årlige driftsutgifter og levetid 30 år uten vedlikehold» (Hamar formannskap 2009a). Forslagstilleren kunne fortelle meg at intensjonen bak å fjerne den totale investeringsrammen på 1,5 millioner var at man trodde man kunne gjennomføre prosjektet til en lavere kostnad (Byberg 2014). I samme intervju kommer det også frem at daværende ordfører hadde blitt forespeilet et annet, enklere anlegg som skulle stå på land, tegnet av samme arkitekt, men dette ble aldri presentert for formannskapet. I tillegg til å fjerne den maksimale investeringsrammen i vedtaket, ble også tidsfristen for ferdigstillelse fjernet fra vedtaket (Hamar formannskap 2009b). Den mest sannsynlige måten å forstå dette på, er at man fra administrasjonens side kommuniserte at dette var veiledende summer fra deres side. I saksframlegget (Hamar formannskap 2009a) beskrives kostnadsanslaget som «veldig omtrentlig», og at «skulle det være politisk ønske om å signalisere andre rammebetingelser, må dette vedtas som endring i vedtaket». I samme saksframlegg åpnes det også for at plassering vil komme til å bli diskutert. Administrasjonen skriver: «Konkurranse bør ha rom for å drøfte lokalisering innenfor dette området (...)». Og dette er et punkt hvor denne saken skiller seg fra normal saksgang. Assisterende rådmann fortalte meg i intervju (Lindstad 2014) at i denne spesifikke prosessen var rådmannen optimistisk, mens politikerne var de realistiske.

Som regel er det jo motsatt, at rådmannen sier at for å gjennomføre dette prosjektet, så trenger vi så lang tid til forprosjektering, så lang tid til detaljprosjektering og så lang tid til anbudsinnhenting. Og politikerne synes at dette høres urimelig langt ut (ibid.).

Forslagstiller bekrefter et stykke på vei dette inntrykket, på spørsmål om hvordan denne saken fortonte seg annerledes enn normalen i Hamar formannskap svarte han at det er litt avvik mellom det som stod i sakspapirene og det som ble presentert. «For i sakspapirene, så har det vært litt sånn, rådmannen har vært skeptisk, hvis du skjønner. Men når man står og tegner og forklarer, så er man egentlig entusiastisk» (Byberg 2014). Min oppfatning, etter å ha lest gjennom sakspapirene, er at rådmannen ikke var spesielt skeptisk, snarere tvert imot. Av saksframlegget 7. april 2010 går det frem at «Rådmannen mener at prosjektet er positivt og spennende og dekker en etterspørsel blant de unge, som er en stor bruker av Koigen»(Hamar formannskap 2010a).

I samme formannskapsmøte kom det også frem at bare en entreprenør¹¹ hadde kommet med tilbud ved frist for innlevering av anbud, anbudspapirene ble sendt ut til 7 entreprenører (ibid.). Anbudet som forelå, antydte en total entreprisekostnad på omkring 5,5 millioner, men saksframlegget forteller oss at «Det vil være fullt mulig å redusere entreprisekostnadene med (1 – 1,5)MILL, dvs. ned til 4 MILL ut fra innleverte tilbud». Med denne entreprisekostnaden lagt til grunn antyder administrasjonen en kostnadsramme på 6,4 millioner, inkludert utgiftene til arkitekt, prosjektering, merverdiavgift og en usikkerhetsmargin på omkring 10 prosent. Dette ville i første omgang ha medført en økning i den kommunale finansieringsandelen på 2 360 000 kroner. I tillegg antydte administrasjonen at tilskuddet fra Sparebankfondet DnB NOR kunne komme til å øke med 1 million kroner, og redusere den kommunale finansieringsandelen tilsvarende. Det eneste fra dette møtet som kan oppfattes som skepsis fra administrasjonens side er å finne i avsnittet *Rådmannens vurderinger for innstilling i prosjektet* hvor det går fram at:

I betraktning av at kun en entreprenør har innlevert tilbud, av i alt 7 stk som meldte sin interesse, vil Rådmannen legge frem alternative vurderinger for innstilling om gjennomføring. En entreprenør gir svakere grunnlag for vurdering om de faktiske entreprisekostnadene er reelle. Byggeteknisk konsulent har ved sin gjennomgang konkludert med at de enhetsprisene som det opereres med i tilbudet synes å være rimelig, tatt i betraktning en høy usikkerhetsfaktor ved forskalingsarbeider og støping og monteringsarbeider under vann. (ibid.)

Dette avsnittet avsluttes allikevel med at «Rådmannen vil like vel, med et års utsettelse tilrå vedtak om bygging av fremlagte prosjekt og med de muligheter som gis for

¹¹ Mesta AS

justering i prosjektet»(Hamar formannskap 2010a). Det kan dermed ikke sies å ha vært noen utpreget skepsis fra rådmannens side i denne fasen av prosjektet.

Dette formannskapsmøtet er i det hele tatt svært interessant. Saksframlegget (ibid.) inneholder to alternative innstillinger til vedtak. Det ene innebærer at man skal arbeide videre med arkitektens konsept, utsette prosjektet et år, finansiere det over ordinært budsjett for kommende år (2011) etter å ha lagt det frem for kommunestyret senest i september inneværende år (2010), fortsatt arbeid med å øke tilskuddsrammen fra Sparebankfondet og at rådmannen gis fullmakt til å forhandle videre på løsninger for de tekniske konstruksjonene samt å utvide kostnadsrammen for byggeteknisk konsulent innenfor en ramme på 500 000 kroner. Det andre alternativet legger opp til en snarligere byggestart, men med et kostnadsoverslag som er 1,2 millioner høyere enn det beløpet som er forespeilet i saksframlegget, men at en eventuell økning i gaven fra Sparebankfondet i sin helhet skal brukes til å redusere egenfinansieringsandelen. Valget for politikerne synes altså å stå mellom å gjennomføre nå, til en høyere pris – eller å vente i et år for muligens å kunne redusere kommunens kostnader med 1-2 millioner. Da stemmegivningen var overstått var det eneste vedtatte at:

- Hamar formannskap godkjenner at det skal arbeides videre med realisering av stupeanlegg på Koigen med utgangspunkt i Tor Krafts konsept
- Hamar formannskap vedtar at prosjektet utsettes et år og søkes gjennomført fysisk våren 2011. (Hamar formannskap 2010b)

Politikerne strøk altså alt i innstillingen, med unntak av valget av arkitekt og at man skulle utsette prosjektet et år. I tillegg endret de kulepunktet som dreide seg om utsettelse slik at det stod «(...) søkes gjennomført våren 2011.» i motsetning til «(...) gjennomføres fysisk våren 2011.» På spørsmål om dette har de involverte politikerne og administrasjonsmedlemmene gitt noe varierende svar. Forslagsstilleren kan ikke huske det tydelig, men sier at han gjetter på at det fordi rådmannen signaliserte at det ville være usikkert om tidsrammen ville holde (Byberg 2014). Han mener dessuten at det kunne ha vært påvirket av debatten om lokalisering. Formannskapet var på dette tidspunktet ikke blitt enige om dette. Det meste syntes i det hele tatt å være ganske uklart, noe som bekreftes av at den mest detaljerte innstillingen fra administrasjonen fram til dette tidspunktet i prosessen, så å si ble avvist i sin helhet. Nåværende ordfører kan heller ikke huske begrunnelsen for endringen i retning av et vagere vedtak, men

understreker at formannskapet var bevisste med tanke på prisøkningen forbundet med konseptendringen fra et enkelt stupetårn til et bade- og stupeanlegg (Aspeli 2014). Informanten fra rådmannsgruppa klarer heller ikke å huske denne endringen, men forteller meg at «(...) administrasjonen ville vel hvert fall ha et meget avslappa forhold til det», og gjetter på at det har oppstått en diskusjon om hvorvidt det var realistisk å gjennomføre innen den tidsrammen som var angitt i innstillingen, og avslutter med å påpeke at kanskje rådmannen selv burde foreslått denne ordlyden (Lindstad 2014). På samme spørsmål svarer daværende ordfører klart og tydelig at «Det var rett og slett på grunn av usikkerhet fra teknisk drift og anlegg på om det lot seg gjennomføre innen den tidsfristen» (Busterud 2014). Dette er også i samsvar med innstillingens kommentar på fremdrift som forutsatte politisk klarsignal for gjennomføring innen juni 2011 (Hamar formannskap 2010a). Det er interessant å registrere at entreprenøren hadde signalisert at de ville være i stand til å gjennomføre prosjektet innenfor tidsrammen det ble innstilt på, dersom kontraktsforhandlinger og avklaringsmøter ville vært fullført i løpet av utgangen av uka formannskapsmøtet fant sted. Med tanke på at dette i tillegg måtte godkjennes i kommunestyret, var denne innstillingen urealistisk, og man må konkludere med at et års utsettelse, medfølgende kostnadsøkninger, var uunngåelig allerede på dette tidspunktet i prosessen. En mulig slutning man kan trekke ut av dette, er at formannskapet i liten grad hadde særlig valg med tanke på at administrasjonens saksframlegg undergravde sin egen innstilling til vedtak. Det som framstår som et benkeforslag, er i virkeligheten resultatet av at man ikke hadde annet valg. Hva angår opinionen har det ikke vært særlig press i denne tidsperioden. Hamar Arbeiderblad har bare rapportert fra prosessen, og det var to anonyme leserinnlegg.

Neste gang formannskapet behandler stupeanlegget er en milepæl i prosessen. Etter at politikerne bestemte at man skulle fortsette arbeidet med å få gjennomført det foreslåtte konseptet, med en utsettelse på et år, innstilte administrasjonen på at «Hamar formannskap godkjenner at stupeanlegget på Koigen gjennomføres i tråd med Tor Krafts konsept, og gjennomføres våren 2011»(Hamar formannskap 2011a), i tillegg ble det innstilt på «(...) en gitt øvre totalramme på 7,4 MILL inkl. mva.»(ibid.). I tillegg fantes det ytterligere fire punkter i innstillingen, som alle var av en mer budsjetteknisk karakter. Dette er første gang i prosessen at innstillingen inneholder en konkret formulering som tar sikte på at arbeidet med anlegget skal settes i gang. Da møtet var ferdig og vedtaket

gjort, stod man igjen med et punkt i vedtaket: «Stupeanlegget plasseres i tråd med arealavdelingens anbefaling, dvs. lengre syd på Koigen»(Hamar formannskap 2011b). Det ble altså ikke vedtatt byggestart, eller endelig budsjettramme for prosjektet, og bakgrunnen for dette var en lang diskusjon om plasseringen av anlegget. Det er interessant å merke seg at byggestart i praksis ble vedtatt utsatt ett år, for andre gang på to år. I saksframlegget (Hamar formannskap 2011a) kommer det tydelig frem fra entreprenørens side at «(...)deres muligheter for å gjennomføre prosjektet i år vil være realistisk hvis politisk vedtak fattes nå i januar 2011, (...) Utsettelse vil medføre at prosjektet blir et år forsinket».

I dette formannskapsmøtet ble altså debatten om plassering av anlegget avsluttet. Dette var en debatt som hadde pågått over en lengre periode. Allerede 3. mars 2010, en måned i forkant av forrige gang saken sto på agendaen i formannskapet, ytret forslagstilleren ønske om at plassering skulle underkastes faglige betraktninger¹² (Hamar formannskap 2010c).

Debatten omkring plassering av anlegget inneholdt flere momenter. Først, et av de faktiske forhold som i utgangspunktet hadde talt for en annen plassering av anlegget enn den foreslåtte plasseringen i tilknytning med en allerede anlagt pir, var det faktum at nevnte pir også var utløp for overvannskloakk. Dette var noe Hamar kommune var klar over, og det ble derfor gjennomført en rekke tester av vannkvaliteten i dette området i løpet av sommeren 2010. Disse testene konkluderte med at «Prøveresultatene fra disse definerte målepunktene viser at bakteriebelastningen i området ikke er over de kravene som er satt for badevann» (Hamar formannskap 2011b). Dette skyldes blant annet at vannstrømninger fører til en rask utskiftning av vannmassene (Hamar formannskap 2011b; Næss 2011). Andre momenter var hvorvidt aktiviteten ble spredt

¹² Dessverre for denne analysen har det ikke på noe tidspunkt i denne prosessen blitt ført referater for formannskapsmøtene, hvilket innebærer at denne analysen i utstrakt grad baserer seg på intervjuer og sekundærkilder. Sekundærkildene det dreier seg om er saker fra Hamar Arbeiderblad i forbindelse med formannskapsmøtene, og må anses som det nærmeste man kommer referater, da journalisten var til stede på formannskapsmøtene. Intervjuene er interessante, men spriker til en viss grad. De er dessuten svært subjektive observasjoner, all den tid informantene til denne analysen er aktører som er direkte involvert i prosessen og som må antas å ha egeninteresse i at deres versjon er den som fremstilles.

på en god måte, med det forslaget som forelå fra arkitekten. Blant arkitektens synspunkter (Hamar formannskap 2010a) finner vi noen estetisk-arkitektoniske hensyn som ikke er av særlig relevans for denne analysen, men han slår også fast at foreslåtte plassering vil (i) gi god spredning av aktiviteter og tilbud i området, (ii) mer gunstig vindbelastning for stupekonstruksjonen enn alternativet, (iii) roligere vann enn ved alternativet og at (iv) beliggenheten vil være kostnadsbesparende på grunn av allerede etablert landfeste. Samt at det advares om at:

Annen plassering enn ved piren, vil naturlig føre til behov for en økning i kostnadsrammen ut over det som ligger til grunn for denne plasseringen. Dette betinges av en mer omfattende fundamentering, større omfang av arbeider inne på land og omprosjektering av prosjektet (Hamar formannskap 2010a).

Arealplans betraktninger var av en noe annen karakter. Også disse betraktningene inneholder estetisk-arkitektoniske vurderinger, men også poenger som er relevante for denne analysen. De nedvurderte blant annet betydningen av et solid ankerfeste, «Behovet for et solid ankerfeste er begrenset slik stupe-/badeanlegget nå er planlagt, selv om dette sikkert var et reelt element i starten av planprosessen» (ibid.). De fokuserer også på faren for at overvannsutslippet vil gjøre anlegget sårbart for forurensning, samt at de mener at piren som var foreslått som landfeste for stupeanlegget har egne kvaliteter, som det er verdt å ta vare på.¹³ Disse anbefalingene var av åpenbar betydning, da det var disse det ble henvist til i vedtaket som ble gjort 19. januar 2011. Det var imidlertid én anbefaling som ikke ble fulgt «Ideelt sett bør lokalisering av stupeanlegget tas inn som ledd i revisjon/gjennomgang av vedtatte planer for Koigen. Dersom gjennomføring utsettes til 2011 vil det bli tid til slik helhetlig gjennomgang» (Hamar formannskap 2010a), og om denne anbefalingen ble fulgt, virket den åpenbart ikke etter intensjonen, i og med at å vedta plassering i tråd med arealplanens anbefaling medførte ytterlig et års utsettelse. Dette kan tyde på mangelfull kommunikasjon mellom administrasjonen og utfører.

Dagen etter formannskapsmøtet hvor den endelige plasseringsavgjørelsen ble fattet kunne vi lese et sitat fra forslagsstilleren i Hamar Arbeiderblad: «Denne saken betyr så utrolig mye for meg. Det er fælt å si det, men jeg har nesten ikke sovet i natt» (Bergheim

¹³ Da er det noe underlig at blant kvalitetene som trekkes frem, finner vi nettopp det at det allerede er en etablert bade- og stupeplass, noe forfatteren mener slår beina under argumentet om faren for forurensning.

2011). Og dette sitatet fikk bein å gå på. I intervju med daværende ordfører kom det fram følgende på spørsmål om formannskapsmøtet 19. januar 2011:

Ja, det var to fraværende og jeg var en av de tre som stemte i mot¹⁴. Alle de tre som stemte imot var fra by- og bygdelista, altså vår gruppe. Og begrunnelsen for det var at dette var ferdig prosjektert, det var ferdig priset. Og i alle fall vi, skjønnte det at hvis vi begynner å flytte på dette, et ferdig prosjektert anlegg, så er det jo helt andre forutsetninger og da er jo på en måte prisspiralen i gang. Men forslagsstilleren hadde drømt om natta at det kunne ikke ligge der, det måtte flyttes 70 meter og det var flertallet enig i. Jeg vet ikke om det var fordi at de syntes at det var fornuftig eller om de syntes det var fint å påføre ordføreren og co et nederlag, men alle de andre som var på det møtet stemte da for flytting av anlegget (Busterud 2014).

Kommentaren om at forslagsstilleren hadde drømt om natta at stupetårnet skulle flyttes var kanskje ment som et spøkefullt stikk, men i lokalsamfunnet florerte det av mer eller mindre velbekreftede rykter om at flyttingen skjedde på grunn av en drøm. I intervju med forslagsstilleren tok han selv initiativ til å fortelle om denne episoden. Han bekreftet at han ikke hadde sovet den natta, men det var ikke på grunn av at han hadde drømt, det var fordi han hadde sittet oppe og arbeidet med en presentasjon til formannskapsmøtet som skulle finne sted dagen derpå (Byberg 2014). Han fortalte selv at Koigen var hans «(...)baby», all den tid det var han som hadde foreslått og forhandla med By- og bygdelista om området i utgangspunktet, i et budsjettforlik. Han mente, i tråd arealplan, at området hadde en rekke iboende kvaliteter som ville forringes dersom man gikk videre med den foreslåtte plasseringen. Og at stupeanlegget ville fungere som enda en attraksjon i området. Når det gjelder det politiske spillet som antydes fra daværende ordfører, avvises dette langt på vei av forslagsstilleren (Byberg 2014). Han påpeker det naturlige, at Høyre og Pensjonistpartiet var i koalisjon med By- og Bygdelista, og hadde dermed ikke noe partipolitisk å tjene på å være illojale mot samarbeidspartiene. Dette var riktignok et valgår, men det anses ikke som hensiktsmessig å tolke for mye av dette. Dersom de to representantene fra Høyre og Pensjonistpartiet hadde stemt i mot å følge arealplans anbefalinger, ville stemmetallet vært fem mot fire, i favør for den foreslåtte plasseringen. Han vil allikevel ikke utelukke at Arbeiderpartiet ønsket å markere seg i saken, på grunn av at de ikke hadde hatt med Koigenområdet i sitt budsjett da dette ble gjennomført i midten av forrige tiår, og at By- og bygdelista nok har brukt dette imot Arbeiderpartiet.

¹⁴ Vedtaket ble gjort med 3 mot 6 stemmer.

I samme intervju (Byberg 2014) snakker også forslagsstilleren ned betydningen omlokalisering hadde for kostnadene. Han vedgår at å endre plasseringen kostet kommunen opp mot 2 millioner ekstra, men årsaken til den store sprekken var at forankringene røk. Det er usikkert hvordan tolkningen av det vedtaket som ble gjort 19. januar 2011 har vært. Men slik det fremstår av saksdokumentene, inneholdt arealplans anbefaling en nær sagt bagatellisering av ankerfestets betydning. Samtidig er arkitektens anbefaling tydelig på at deres foreslåtte plassering var den som i størst grad tok hensyn til vindforholdene og strømningsforholdene i vannet. Denne ekstra kostnaden på to millioner kroner ble dessuten vedtatt, for i innstillingen 19. januar 2011 la administrasjonen opp til at prosjektet skulle ha en kostnadsramme på 7,4 millioner, dersom de på dette tidspunktet vedtok bygging (Hamar formannskap 2011a).

Månedet etter innstiller rådmannen på å tilleggsbevilge 400.000 kroner for å kunne sette i gang byggingen (Hamar formannskap 2011c). Dette innebar at anlegget skulle flyttes vestover, i motsetning til østover, slik arealplan i utgangspunktet hadde foreslått. Av saksframlegget kommer det fram at dette ville medføre en mindre kostnadsøkning enn en flytting mot sør-øst ville medføre. Et notat fra arkitekten (Kraft 2011a) peker på at plasseringen som var ønsket av flertallet i formannskapet, ville ha «(...) mer uoversiktlige og omfattende konsekvenser». Denne innstillingen ble forkastet med sju mot fire stemmer (Hamar formannskap 2011d).

Et år senere ble byggestart endelig vedtatt, med en budsjetttramme på 9,4 millioner kroner. Dette vedtaket var enstemmig. Vedtaket inneholdt også en forutsetning om at «(...) anlegget kan gjennomføres i 2012» (Hamar formannskap 2012). Som vedlegg til saksframlegget i forbindelse med dette formannskapsmøtet, advarer arkitekten igjen mot å endre plasseringen av stupeanlegget (Kraft 2011b). Her pekes det på kostnadsøkningene dette ville medføre som en følge av at anlegget måtte endres. Begrunnelsen for dette var at tegningene var skreddersydd for den opprinnelige foreslåtte plasseringen, i tillegg til de ekstra arbeidene som måtte gjennomføres på land. Notatet trekker igjen fram at vindforholdene er roligere i området hvor anlegget var foreslått plassert av arkitekten selv. Da vedtaket allikevel ble gjort, satte byggearbeidene i gang omkring påsketider 2012 (Berget 2012). Dette markerer dermed slutten av fase en. Et enkelt stupetårn som var foreslått å ha en kostnadsramme på 1,5 millioner kroner hadde utviklet seg til å bli en flytende installasjon på ni ganger femten meter med en

omfattende konstruksjon på land. Assisterende rådmann i Hamar kommune beskrev det som at man hadde satt seg fore å kjøpe en sykkel, men endte opp med å kjøpe en motorsykkel (Lindstad 2014). Oppsummert vil jeg påstå at denne første fasen i prosessen var preget av en i stor grad positiv holdning til prosjektet, både internt og eksternt, administrativt og politisk. Prosessen forløp seg i hovedsak innad i formannskapet, hvor det var særlig representanten som fremmet forslaget og daværende ordfører som var aktive, men hvor formannskapet for øvrig hadde avgjørende rolle for utfallet av vedtaket. Saken synes ikke å ha blitt prioritert veldig høyt, noe som er forståelig, med tanke på den relativt lave budsjetttrammen. Av eksterne aktører som hadde innflytelse på prosjektet, er det størst grunn til å trekke frem arkitekten. Det var på mange måter han som la premissene for konseptutviklingen. Pressen og opinionen for øvrig hadde en mer observerende rolle i denne fasen, og man kan vanskelig påstå at opinionspress var av særlig betydning.

4.2 Fase 2: Fra anlegg til gapestokk, gjennomføringsfasen

Fra byggestart i mars 2012 ble det stille omkring stupeanlegget over en lengre periode. Det kostbare stupeanlegget ble fra tid til annen brukt mot kommunen i saker hvor driftstilskudd til barne- og ungdomstilbud ble avslått og for å synliggjøre at ikke alle kommunens barneskoler var i perfekt forfatning (Hamar Arbeiderblad 2012a; Hamar Arbeiderblad 2012b; Hamar Arbeiderblad 2012c). Kommunens funksjonshemmede påklagde i løpet av 2012 at stupeanlegget ikke var tilpasset rullestolbrukere (Haugen 2012a). Det kan kanskje virke underlig at et stupeanlegg behøver tilpasning for rullestol, men man må huske at anlegget nettopp fikk den høye kostnaden med begrunnelse i at det skulle kunne benyttes som et oppholdssted for alle (Busterud 2014). Prosjektlederen i kommunen erkjente at rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne burde vært tatt med i prosessen på et tidligere stadium (Haugen 2012b). I juli 2012 kom den første rapporten om forsinkelser i prosjektet (Haugen 2012c; Hamar kommune 2013a), den første forsinkelsen skyldes i følge kommunens prosjektsjef at de tekniske løsningene var mer kompliserte enn først antatt og at noen bestillinger var forsinket. På grunn av utsatt levering fra norsk leverandør bestilte kommunen flytedel

til anlegget fra en svensk leverandør¹⁵, som sammen med rådgivende ingeniør, kom frem til at den daværende forankringsløsningen ikke innfridde kravene til sikkerhet. I løpet av høsten 2012 ble det gjennomført detaljutføring, grunnundersøkelser og økonomirevisjon, med det resultat at kostnadsrammen ble økt med 2 millioner kroner (Hamar kommune 2013a). Disse midlene ble lagt inn som overføring av restramme for 2012, blant annet fordi det på denne måten ikke var nødvendig med nytt vedtak.

I begynnelsen av mars 2013 orienterte rådmannen formannskapet om behovet for økte bevilgninger, og at dette ville behandles neste formannskapsmøte. I dette møtet innstilte administrasjonen på at:

- Hamar formannskap godkjenner at stupeanlegg på Koigen gjennomføres innenfor en kostnadsramme på 13,9 mill.
- Vedtatte finansiering i F.sak 58/12 med ramme på 9,4 MILL gis en tilleggsfinansiering på 4,5 MILL. Tilleggsbevilgningen dekkes ved bruk av økt MVA-kompensasjon på kr. 900.000,-. Restbeløpet kr. 3.600.000 dekkes ved bruk av driftsfondet for veg og park (...)
- Stupeanlegget ferdigstilles innen utgangen av juni 2013 (Hamar formannskap 2013a).

Formannskapet vedtok enstemmig at innstillingen skulle oversendes kommunestyret, hvor det 17. april ble vedtatt mot en stemme (Hamar kommunestyre 2013a). I samme omgang ble det også enstemmig vedtatt et tilleggsforslag, fremmet av nåværende ordfører om at «kommunestyret ber kontrollutvalget foreta en undersøkelse av saksporteføljen knyttet til stupeanlegget på Koigen». Denne saken hadde aldri tidligere blitt behandlet som egen sak av kommunestyret, allikevel vedtas det en økning av budsjettrammen på nær 50 % av det vedtaket som ble gjort før byggestart. Samtidig vedtar samme politiske organ at kontrollutvalget skal gjennomføre en gjennomgang av saksporteføljen. Kommunestyret gir altså sin tilslutning til å fortsette prosjektet, samtidig som de tydelig signaliserer at ikke alt forventes å være som det skal. Dette er en sterk indikasjon på at Hamar kommunes øverste folkevalgte organ følte seg bundet, trass i at de uttrykker bekymring for prosessen.

Dermed var den totale vedtatte budsjettrammen for anlegget 13,9 millioner kroner. Dette er 12,4 millioner kroner mer enn hva man i utgangspunktet hadde sett for seg og reaksjonene lot ikke vente på seg. Hamar Arbeiderblad var raskt ute¹⁶ med å rapportere

¹⁵ Rixø-bryggan/Bohusgjuteriet AB

¹⁶ 6. mars 2013

om den økte forventede kostnaden (Haugen 2013a). Dagen etter rådmannens orientering var stupeanlegget på lederplass i Hamar Arbeiderblad (2013a) og samme dag informerte ordføreren om at saken skulle granskes (Haugen 2013b). I samme nyhetssak ble både han og forslagstilleren sitert på at de ikke var fornøyde med at prisen har økt fra én til fjorten millioner kroner. Forutsatt at de ikke har blitt feilsitert, er det verdt å merke seg at samtlige representanter jeg har vært i kontakt med fra kommunen, har uttrykt misnøye med den tabloide framstillingen om at kostnadsøkningen gikk fra 1,5 millioner til 30 millioner. En av kommunens opposisjonspolitikere gikk offentlig ut og krevde bedre prosjektstyring i kommunen (Haugen 2013c) og uttrykte misnøye med at politikerne fikk skylda. Også her er det verdt å merke seg at samme politiker stemte for å øke budsjettrammen. Denne politikeren var nyvalgt medlem av formannskapet og hadde dermed ikke vært med i prosessen fra den begynte.

I perioden frem mot kommunestyremøtet hvor denne saken skulle behandles, fikk den også større oppmerksomhet i lokalavisens debattspalter (Hamar Arbeiderblad 2013b; Hamar Arbeiderblad 2013c; Hamar Arbeiderblad 2013d; Hamar Arbeiderblad 2013e). Dette føyer seg inn i rekken av indikasjoner på at kommunestyrepolitikerne virkelig følte seg bundet til å vedta budsjettøkningen, trass i kritikken de høstet.

Etter kommunestyremøtet i april var ikke saken på dagsorden i hverken kommunestyret eller formannskapet før i november samme år, men den var nok kommet lengre fram i prioriteringslistene til administrasjonen. Rådmannen bestilte en uavhengig undersøkelse¹⁷ (Hamar formannskap 2013b) som ble lagt frem for formannskapet sammen med revisjonsrapporten som ble gjennomført av det interkommunale Hedmark Revisjon IKS, på bestilling av kommunens eget kontrollutvalg. Sistnevnte rapport er den som ble bestilt av kommunestyret i april 2013. Formannskapet tok revisjonsrapporten til orientering (Hamar formannskap 2013c).

Kontrollutvalgets bestilling innebar undersøkelse av tre forhold, men følgende to forhold ble undersøkt:

- Formannskapets myndighet:
 - Hadde formannskapet myndighet til å fatte beslutningene som er gjort?

¹⁷ Gjennomført av FAVEO

- Etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser:
 - Er lov om offentlige anskaffelser fulgt i forbindelse med de innkjøp som er gjort i forbindelse med saken? (Hedmark Revisjon IKS 2013: 6)

Revisjonsrapporten er omfattende, og med tanke på denne analysens problemstilling, anses det ikke som nødvendig å referere til annet enn revisjonsrapportens konklusjoner. Det er interessant å merke seg at rapportens konklusjoner gir et inntrykk av en slurvete og til tider lovstridig¹⁸ saksbehandling, særlig på anskaffelsesområdet (Hedmark Revisjon IKS 2013: 29). Revisjonen konkluderer også med at manglende dokumentasjon fra kommunens side, «(...)har medført at det ikke har vært grunnlag for å vurdere mange av forskriftens¹⁹ krav».

For første del av problemstillingen, som omhandler rollefordeling i prosessen, konkluderer revisjonen med at formannskapet ikke har grepet inn på kommunestyrets myndighetsområde, men at det kan argumenteres for at formannskapet har grepet inn på rådmannens/enhetslederens myndighetsområde.

Den uavhengige undersøkelsen (offentliggjort 11. september 2013, men behandlet politisk 13. november 2013), som ble bestilt av rådmannen, forsøkte å forklare hva som hadde ført til kostnadsutviklingen. Denne konkluderer i ti punkter (FAVEO 2013), her følger en oppsummering:

- Konseptet og rammebetingelsene for konseptet var uklare, grunnet fravær av behovsanalyse i forkant av prosjektet.

¹⁸ Dette gjelder for

- brudd på flere krav til anskaffelsesprosessen omkring arkitektoppdrag
- anskaffelsesprosedyrene for rådgivende ingeniør, leverandør for stålarbeider og leverandør for flyteelementer
- konkurransegrunnlaget for rådgivende ingeniør, leverandør for stålarbeider og leverandør for flyteelementer
- brudd på et eller flere punkter i kravet om innhenting av protokoll, skatteattest og hms-erklæring fra entreprenør, rådgivende ingeniør og de to leverandørene i utvalget
- brudd på krav i forbindelse med behandling av innkomne tilbud fra entreprenør og de to leverandørene
- brudd på kravet om begrunnelse for kontraktinngåelse med rådgivende ingeniør
- det ble gjort så omfattende endringer på kontrakten mellom Hamar kommune og entreprenøren, i perioden mellom kunngjøringen av konkurransegrunnlaget og kontraktsinngåelse, at revisor mener at anskaffelsen må anses som en ulovlig direkte anskaffelse
- brudd på forskrift i forbindelse med endringer gjort etter kontraktsinngåelse med entreprenør, rådgivende ingeniør og leverandør stålarbeider
- brudd i forbindelse med oversittelse av vedståelsesfrist i kunngjøringen med entreprenør

¹⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (foa.).

- Politiske føringer ble tillagt større vekt enn de økonomiske rammene, i konseptutviklingen.
- *Kostnadsformørkelse* fant sted i forhandlinger med arkitekt. Det vil si at arkitekten burde forstått at hans forslag ville medføre sprekk i kostnadsrammene.
- Anbudskonkurransen medførte en kostnadsøkning fra 1,5 millioner til 7,4 millioner.
- Flyttingen av anlegget førte til en kostnadsøkning på om lag 2 millioner.
- For dårlig kommunikasjon mellom de forskjellige aktørene i prosessen.
- Byggetekniske problemer førte til økning i kostnadene fra på mellom 3,5 og 4,5 millioner.
- Man undervurderte gjennomgående prosjektets kostnad og kompleksitet, samt at det var for dårlig kompetanse i alle utførende ledd.
- Styringssystemet i prosjektledelsen står til godkjent, men styringsgrunnlaget var for dårlig grunnet mangelfull kompetanse i utarbeidelsen av nevnte styringsgrunnlag. Dårlige valg i forbindelse med entrepriseutformingen medførte økt risiko for prosjekteier og kostnadsgrunnlaget var for dårlig kvalitetssikret.
- Det stilles spørsmålstegn ved at byggelederen var fra samme selskap som rådgivende ingeniør, noe som kan tenkes å ha forårsaket lojalitetsutfordringer.

Begge disse revisjonsrapportene peker på forhold som hører til fase én i prosessen. De er likevel tatt med i dette kapitlet, da det var i denne fasen i prosessen de ble lagt fram for administrasjonen og politikerne i kommunen.

Perioden mellom kommunestyremøtet da kostnadsøkningen ble vedtatt 17. april 2013, og formannskapsmøtet da den interne revisjonsrapporten og den eksterne evalueringen ble lagt fram 13. november 2013, var preget av et stort opinionspress. Presset økte særlig etter 16. august, da anlegget slet seg. Da formannskapet ble informert om dette, ble de også informert om at forventet kostnad hadde økt til 14,8 millioner kroner. Dette ble i formannskapet omtalt som en *uforutsett hendelse* (Hamar kommune 2013b). I samme orientering kom det frem at det ikke var avklart hvem som skulle bære de ekstra kostnadene, og at det var et sterkt fokus fra allmennheten og media. På dette tidspunktet informerte Hamar kommunes prosjektsjef, gjennom media, at stupeanlegget ville bli 0,9 millioner dyrere og en uke forsinket (Hamar Arbeiderblad 2013f).

Når det gjelder vedtakene om kostnadsøkning kunne mine informanter, både blant politikerne og i administrasjonen fortelle meg:

Vi satt jo alle om bord i båten, og altså, det jeg har opplevd som er den største utfordringen er at vi får beskjed om «ja, men det sprekker med to millioner, skal du stoppe eller ikke?» Og du stopper ikke et 7 millioners prosjekt på 2 millioner, du stopper ikke et 9 millioners prosjekt på 2 millioner og du stopper ikke et 13 millioners prosjekt på 2 millioner, men du hadde definitivt stoppa et 7 millioners prosjekt på 6 millioner. Hvis man hadde hatt tilstrekkelig kunnskap på en gang (Byberg 2014).

Mens assisterende rådmann fortalte meg at hvis man på det tidspunktet vedtaket ble fattet, hadde visst at det var snakk om kostnader i 20 millioners-klassen, at han:

(...) er helt sikker på at rådmannen hadde sagt at nå stopper vi dette prosjektet (...) og det er jo det som på mange måter er det veldig uheldige, at du ender på et helt annet beløp enn det du trodde, da den reelle beslutningen ble fatta (Lindstad 2014).

I september holdt anlegget på å havarere på nytt (Haugen 2013h), denne gangen på grunn av skader på den nye forankringsløsningen som en følge av vind og store bølger på Mjøsa. På dette tidspunktet i prosessen ble saken styrt av administrasjonen gjennom prosjektledelsen. Politikerne ble informert og måtte ta stilling til ekstrabevilgninger, men prosjektet var vedtatt og de kunne ikke påvirke utviklingen av det i særlig grad. Det de kunne påvirke, var hvorvidt det var hensiktsmessig å gå videre med prosjektet eller ikke. Dette var en vanskelig situasjon for politikerne, som følte at de var fanget av tidligere vedtak, samtidig som administrasjonens informasjon til formannskapet virket å være mangelfull. Forslagsstilleren fortalte for eksempel at på det tidspunktet fortøyingene til anlegget røk, ble formannskapet orientert om at anlegget skulle stå ferdig om fjorten dager (Byberg 2014). Dette er i tråd med rapportene fra media og tyder på at prosjektledelsen enten ikke var klar over kompleksiteten i prosjektet, eller at de feilinformerte politikerne, det første er det mest sannsynlige. Det var i etterkant av denne hendelsen at den eksterne evalueringsrapporten ble bestilt. Samtidig gikk kommunen hardt ut med å legge ansvaret på utførende part. Prosjektsjefen ble i avisa sitert på at «(...) ingen skal slippe unna uten at ansvaret adresseres» (Haugen og Christensen 2013). Tidligere i prosessen, i mai, hadde dessuten prosjektet blitt utsatt på grunn av flom, men det ble bedyrt at anlegget ville stå ferdig før sommeren (Bergheim 2013). Administrasjonen ga altså uttrykk for, ved flere anledninger, at anlegget var i

rute. Erttertiden har vist at dette ikke var tilfellet, men man undrer seg om hva det kan skyldes. Hadde ikke administrasjonen tilstrekkelig oversikt og kunnskap om prosjektet? Var det mangelfull kommunikasjon mellom prosjekteier og prosjektutfører? Eller var det en bevisst tåkeleggingsstrategi? Disse spørsmålene er det vanskelig å svare på, særlig på grunn av at dokumentene som var grunnlaget for erstatningsforhandlingene mellom Hamar kommune og prosjekterende ingeniør, er unntatt offentlighet. Jeg har bedt om å få begrunnet dette, med henvisning til § 31 av Offentleglova. Dokumentene som er unntatt offentlig har forblitt unntatt offentlig med bakgrunn i offentleglovas § 14. De anses som organinterne dokumenter. I tillegg hevdes det at innsyn vil kunne røpe kommunens forhandlingsstrategier og være potensielt skadelig for kommunens forhandlingsposisjon i framtidige rettstvister (Bertini 2014).

At kommunen hele veien har vært unnvikende med å gi informasjon, er en interessant observasjon. Hva dette skyldes er ikke lett å si, men det er mye som tyder på at de ønsker å kontrollere informasjonen i saken. Et godt eksempel på dette er da jeg møtte i resepsjonen på rådhuset og presenterte meg og mitt prosjekt til resepsjonisten. Hennes reaksjon var «Stupeanlegget, men den saken er jo gjemt». Generelt har det vært en vanskelig prosess å få tilgang til både informanter og dokumenter. Denne observasjonen kan være et tegn på at frykten for omdømmetap fra kommunens side har vært reell. Man kan i det hele tatt spørre seg om mediestrategien til Hamar kommune. Hvor gjennomtenkt var den? I denne spesifikke utsettelsessituasjonen måtte kommunens prosjektsjef melde om at anlegget allikevel ble forsinket, bare en uke etter at han hadde forsikret om at det ikke var noen fare for utsettelse (Haugen 2013e). Det er liten tvil om at dette bidro til å skape et inntrykk i opinionen om at ting ikke var i orden i kommunen, særlig med tanke på at denne innrømmelsen kom snaue to uker før prosjektet var lovt å være ferdig.

Kommunen opplevde gjennom våren og sommeren at stupeanlegget ble nevnt i forbindelse med nedleggelse av kommunale bibliotek (Hokstad 2013) og med høy eiendomsskatt (Brandsås 2013), og en rekke oppslag som ikke kunne tenkes å øke tilliten til hverken politikere eller byråkrater i kommunen.

I intervju med kommunens prosjektsjef ble jeg fortalt at det var på dette tidspunktet man internt forstod at det måtte tas grep. Han fortalte:

Men det var jo da ved 13,9 og det begynte å rase på som det virkelig ble stopp. Altså, da ble det foten i bakken og vi bytta også da prosjektledelsen. (...) og det er altså litt av dynamikken i sånne prosjekter som går over lang tid, man mister litt fokuset, man evner ikke å stille seg på utsidene og se prosjektet utenifra, det blir et litt sånn indre liv i det (Eriksen 2014).

På høsten 2013 begynte dette virkelig å bli en verkebyll for kommunen. Opinionen målte kommunens generelle prestasjon på bakgrunn av dette prosjektet. Eller, kommunen hadde i løpet av kort tid stått for budsjettoverskridelser for nærmere 300 millioner (Lie 2013), men noe så banalt som et stupeanlegg fikk mye oppmerksomhet. Ordføreren fortalte Hamar Arbeiderblad at de generelle overskridelsene i kommunen begynte å bli et omdømmeproblem (Haugen 2013d). Dette er en av sakens viktige punkter. På spørsmål om hvordan stupeanlegget ble prioritert, sammenliknet med de andre, større prosjektene svarte prosjektsjefen følgende,

Jeg oppfatta det dithen at dette var, som du sier, et lite, beskjedent, avgrensa prosjekt. Som snart bare skulle gjennomføres. Altså, det var jo i gjennomføringsfasen. Og at vi derigjennom ikke brukte veldig mye energi på dette prosjektet (Eriksen 2014).

En annen tydelig indikasjon på at dette ikke var et høyt prioritert prosjekt fra det ble vedtatt byggestart i 2012, er at kommunen i 2011 la om hele prosjektorganiseringen sin. Denne nye prosjektorganiseringen ble etablert for å ta unna det store volumet i byggesaker på en ansvarlig måte, med fokus på *usikkerhetsrisikostyring* (Eriksen 2014). Stupeanlegget var ikke en del av den nye prosjektorganiseringen. I 2011, allerede før det endelig var vedtatt, var dette i følge prosjektsjefen, et så etablert prosjekt at man tenkte at det kun gjensto å gjennomføre det.

Fra formannskapsmøtet hvor det ble orientert om kostnadsøkningen til 14,8 millioner og ytterligere forsinkelser, var det nesten daglig oppslag og leserinnlegg i lokalavisen. Samme uken var en omdømmeekspert på banen og omtalte anlegget som en mulig kilde til svekket omdømme (Haugen 2013f). NRK (2014) opprettet en egen emneside for stupeanlegget, hvor vi finner 22 saker. Da anlegget holdt på å havarere på nytt, i september 2013, ble resultatet at anlegget måtte taues til vinteropplag, for at de resterende montasjearbeidene skulle gjennomføres i roligere vann og en ny utsettelse på ubestemt tid (Haugen 2013g).

I desember 2013 var begeret nådd. 4. desember 2013 var foreløpig totalt forpliktet beløp steget til ca. 16 millioner (Hamar formannskap 2013d). Administrasjonen informerte formannskapet om at stupeanlegget ville koste mellom 22 millioner og 29.5 millioner kroner, med en sannsynlig forventet sluttkostnad på 23,3 millioner og innstilte på at «Kommunestyret ber rådmannen stoppe prosjektet inntil videre. Rådmannen bes kvalitetssikre dagens løsning, samt utrede mulige konsekvenser og gjennomførbarheten av alternative løsninger» (ibid.) og «Kommunestyret ber rådmannen gå i forhandlinger med rådgiver med sikte på å komme til enighet om et erstatningsbeløp med bakgrunn i prosjekteringsfeil og øvrige forhold». Dette markerer avslutningen av fase to, en fase som var preget av falske løfter om progresjon og under pari kostnadsvurderinger. Det er også i denne fasen at media virkelig fattet interesse for saken.

4.3 Fase 3: Fra gapestokk til i dag, etterspillet og gjenopptakelse av byggingen

Fase tre i prosessen begynte i desember 2013, da stupeanlegget ble vedtatt lagt på is og kommunestyret ba rådmannen om å (Hamar kommunestyre 2013b; Hamar kommunestyre 2013c):

- Kvalitetssikre dagens løsning, samt utrede konsekvenser og gjennomførbarheten av alternative løsninger.
- Gå i forhandlinger med rådgiver med sikte på å komme til enighet om et erstatningsbeløp med bakgrunn i prosjekteringsfeil og øvrige forhold.
- Presentere saken på ny for Kommunestyret når resultater fra økonomiske forhandlinger med rådgiver, og en oversikt over omfang erstatning foreligger. Dersom forhandlinger ikke fører til konkrete resultater, skal det gjøres en juridisk vurdering ift. en mulig erstatning ved en eventuell tvistesak.
- Det legges til grunn for vedtaket at beskrevet utredningsarbeid maksimalt skal beløpe seg til kr 0,5 mill.

Jeg anser denne fasen som pågående i skrivende stund, da byggearbeidene fremdeles pågår.

På dette tidspunktet i prosessen var stupeanlegget for alvor blitt gjenstand for harselas i media, også nasjonalt. Dette var en påkjenning for både politikere og byråkrater. Ordfører Morten Aspeli sa for eksempel til Hamar Arbeiderblad at: «Det skal bli godt,

når vi ikke er i riksnyhetene tre ganger i uka lenger. I alle fall ikke på denne måten» (Hamar Arbeiderblad 2013g). Avgjørelsen om at stupeanlegget skulle legges på is, kom samtidig som pressen fokuserte på at kommunen hadde en total overskridelse på 181 millioner kroner, fordelt på sju prosjekter (Næss 2013). Dagsavisen, TV2, VG, Kommunal Rapport og NRK (Holø og Sivertsen 2013; Rakvaag 2013; Øyhovden 2013; Meland og Olsen 2013; Eriksen 2013; Pedersen 2013) kommenterte alle sammen stupeanlegget i løpet av ei uke. Gjøvik kommune vedtok å bygge et stupetårn til 30 000, noe som tilsvarte en promille av høyeste estimerte kostnad av stupeanlegget på Hamar (Lønstad 2013), med et klart pek til naboen på andre siden av Mjøsa. Og i februar startet nitimen på NRK P1 opp med en ukentlig satireføljetong som handlet om stupeanleggets flerbrukspotensiale, siden det åpenbart ikke ble benyttet til stuping (NRK 2014b). Det er med andre ord liten tvil om at Hamar kommunes politikere og byråkrater følte på nasjonens oppmerksomhet. I mars publiserte TNS Gallup en innbyggerundersøkelse som viste en svekkelse i tillit til henholdsvis kommunens politikere og administrasjon på 10 prosentpoeng (Haugen 2014a). Hamar Arbeiderblad spekulerte i at noe av fallet i tilliten kunne skyldes stupeanleggsfadesen. Det er vanskelig å si, men det er i det minste grunn til å anta at kommunen også oppfattet det slik, også uavhengig av innbyggerundersøkelsen. Rådmannen medgikk i intervjuet at stupeanlegget kunne ha spilt inn. Mediehåndtering var beviselig på agendaen, da det kom frem i januar 2014 at kommunen hadde hyret kommunikasjonsrådgivere for bistand i forbindelse med det store presset i desember 2013 (Haugen 2014b).

I denne fasen skjedde det ikke så veldig mye som er offentlig kjent. Det var forhandlinger om erstatning med prosjekterende ingeniør gjennom vinteren og våren. Dokumentene fra erstatningsforhandlingene er unntatt offentlighet med henvisning til Offentleglova. 6. juni 2014 kunne rådmannen informere Hamar formannskap om at forhandlingene med Sweco var fullført og at Hamar kommune skulle få 6,4 millioner kroner i erstatning (Hamar formannskap 2014a). Administrasjonen innstilte dermed på:

- Hamar kommunestyre godkjenner økning av øvre kostnadsramme P(85)²⁰ for gjennomføringen av prosjektet til kr 26,0 millioner. Forventet kostnad P(50) er kr 23,5 millioner. Tidligere gitt bevilgning på 19,9 mill økes med 6,1 mill (P85).

²⁰ P(85) – 85 prosent sannsynlighet for gjennomføring.

- Økt kostnadsramme, som utgjør 3,6 mill ved P50, finansieres ved 0,4 mill i økt erstatning, kr 2,4 mill i økt merverdiavgiftskompensasjon, samt kr 0,8 mill dekkes innen TDA sine investeringsrammer. Dersom P85 inntreffer vil det være behov for å øke finansieringen med inntil 2,5 mill som dekkes gjennom kr 2,0 mill i økt låneopptak og 0,5 mill i økt mva-kompensasjon.
- Anlegget ferdigstilles innen utgangen av mai 2015.

Innstillingen ble vedtatt uten endringer, med ni mot to stemmer (Hamar formannskap 2014b). Den ble dermed oversendt kommunestyret, som vedtok innstillingen mot en stemme (Hamar kommunestyre 2014). Dette er hvor saken står i dag. Innen mai 2015 vil et stupeanlegg som ifølge prosjektkalkylene kommer til å koste mellom 23,5 millioner og 26 millioner kroner stå ferdig. Av disse vil henholdsvis 11,2 eller 13,2 millioner kroner utgjøre kommunens reelle kostnad. Sweco vedkjente rådgivningsfeil og har ifølge saksframlegget «(...) brukt godt over tusen konsulenttimer for å kvalitetssikre prosjekteringen av den totale konstruksjonen», i løpet av høsten 2013 og vinteren 2014. Utredningen av alternative løsninger var forkastet med den begrunnelse at det etter all sannsynlighet ville endt opp som mer kostbart. Kostnadene ved å sanere anlegget ble derimot vurdert, og disse ville innebære at prosjektet uansett ville overstige 20 millioner (Hamar formannskap 2014a).

Dette er hvor saken sto på sensommeren 2014. Det som ble foreslått for formannskapet i 2009, som et enkelt stupetårn til maksimalt 1,5 millioner kroner (hvorav en tredjedel var gitt kommunen i gave) med en maksimal driftskostnad på 20 000 kroner, hadde fem år senere utviklet seg til å bli et omfattende badeanlegg, som er forventet å ha en total kostnad på mellom 23,5 millioner og 26 millioner kroner, med en årlig driftskostnad på 100 000 kroner. Samtidig som det har generert spaltemeter på spaltemeter, både i lokal og nasjonal presse. Hvordan kan vi forklare hvordan dette har skjedd? Det er viktig å understreke at ikke all presse har vært negativ, det har vært regelrette støtteerklæringer på lederplass og i debattspaltene i Hamar Arbeiderblad. Denne sommeren skrev Aftenposten en lengre reportasje i A-magasinet (Hegtun 2014), som forsøkte å presentere prosessen noe mer nøkternt enn det rikspresen hadde hatt for vane å gjøre. Her fikk Hamar, ved ordfører Morten Aspeli anledning til å rette opp inntrykket av kommunen igjen, med noen innrømmelser. Han sa blant annet til avisen at

Det føles godt å være i mål. Det har vært en veldig krevende sak i de årene jeg har vært ordfører. Vi har hatt en kombinasjon av vedtak som ikke har vært kloke og faglige vurderinger som ikke har vært gode nok. Men nå får vi fullført et anlegg som blir veldig fint, og som vil glede hamarsingene og mange andre fremover (...) Jeg skal ta ansvaret for det som har skjedd i min tid. (Hegtun 2014).

Dette er også tidspunktet hvor jeg har avgjort at denne undersøkelsen skal avsluttes. Byggingen på anlegget er i gang igjen. Og hvem vet om det vil gå som planlagt denne gangen? For analysens del er dette imidlertid et godt sted å avgrense prosjektet.

5 Teori

For å kunne tilnærme seg denne prosessen teoretisk, er det avgjørende at man først har klart for seg hva det er vi snakker om. Hvordan kan stupeanleggsprosessen klassifiseres? Dette er en casestudie av en offentlig prosess. Prosessen har en rekke aktører som har tatt avgjørelser innenfor visse rammer. Det spesielle med denne prosessen er at den er tilsynelatende enkel. Dette er også det som gjør den interessant. I bunn og grunn er det jo bare snakk om et stupetårn som skulle bygges. Tusenvis av stupetårn har blitt bygget over hele verden. Hvilke karakteristikk ved dette stupetårnet er det som gjør det så spesielt? For spesielt er det, budsjettsprekken alene er sensasjonell, oppmerksomheten det har fått er overveldende og omdømmekonsekvensene for prosjekteier og utførere er betydelige. Det er på ingen måte enestående at offentlige prosjekter ikke går som planlagt, men disse prosjektene har som vane å være langt mer komplekse i sin natur enn hva man kan si om dette prosjektet – i utgangspunktet. Det finnes utallige eksempler på store offentlige byggeprosjekter som minner om dette prosjektet, med tanke på at de har blitt langt dyrere enn antatt, svært forsinket og at de har hatt omdømmekonsekvenser for aktørene som er involvert i prosjektene.

I dette prosjektet fordeler aktørene seg over eiere av prosessen (kommunen), utførere (arkitekt, konsulent, leverandører og entreprenør) og mottakere (kommunens innbyggere, særlig barn og unge). Det er med andre ord ikke en spesielt komplisert situasjon, det er ikke snakk om spesielt sterke interesser, eller noen form for åpenbare partipolitiske prioriteringer fra noen av de involverte parter. Dette prosjektet er også litt kinkig å plassere i et teoretisk rammeverk. I litteraturen finnes det en rekke teorier om hvorfor såkalte *megaprojekter* blir forsinket og sprekker budsjettene sine, et stupetårn i Mjøsa kan vanskelig kalles et *megaprojekt*²¹, men det har kanskje allikevel noen likheter.

Det er også grunn til å spørre hva som var ansett som intensjonen med å bygge anlegget. Var det en bakenforliggende intensjon om å øke boattraktiviteten til kommunen som et ledd i den overordnede byutviklingsplanen, eller var intensjonen bak prosjektet ganske

²¹ Megaprojekter defineres i litteraturen som prosjekter til en kostnad av mellom 250 og 1000 millioner dollar (Altshuler og Luberoff 2003)

enkelt å tilby et stupetårn? Dersom det første er tilfelle, er det lettere å forstå betalingsvilligheten, da beslutningstakerne i kommunen ser en *belønning* ved prosjektets fullføring.

Av teoretiske forklaringsfaktorer er det mest nærliggende å se på søppelspannteori, teorier om inkrementell policyutvikling og stiavhengighet. Analysen må også vurdere prosessen i lys av omdømmeteorier. Tabellen nedenfor illustrerer hvordan jeg ser for meg at de forskjellige empiriske fasene, kan forklares med utgangspunkt i teori.

Tabell 2

Prosessens faser	Teoretiske forklaringsfaktorer
Fase 1: Beslutningsprosess	<ul style="list-style-type: none">- Søppelspannteori- Inkrementell policyutvikling
Fase 2: Iverksettingsprosess	<ul style="list-style-type: none">- Inkrementell policyutvikling- Stiavhengighet- Omdømmeteorier
Fase 3: Vurderingsprosess	<ul style="list-style-type: none">- Omdømmeteorier

Som vi kan se, er antakelsen at to av de teoretiske forklaringsfaktorene kan bidra til å forklare forhold ved to av prosessens faser. Med hver teori som presenteres vil det også formuleres en eller flere antakelser. Disse vil deretter belyses i analysekapittelet. Det er grunn til å understreke at disse er antakelser som har utgangspunkt i empirien. De vil ikke ha som hensikt å styrke eller svekke teoriens forklaringskraft, snarere å strukturere koplingen mellom teori og empiri i tråd med Andersens (1997: 68) forståelse av *teoretisk fortolkende studier*. Han beskriver disse som en:

(...)hovedtype case studier, der motivering for studier stadig er knyttet til interesse for det case som studeres, samtidig som studiet av det enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om (ibid.).

5.1 Søppelspann

De tradisjonelle beslutningsmodellene opererer over fire aspekter (Olsen 1978: 78): (i)deltakelsesaspektet, (ii)oppgaveaspektet, (iii)saksbehandlingsaspektet og (iv)aksepteringsaspektet. I det første aspektet, ser man på hvem som treffer beslutninger, i det andre er fokuset på hva disse beslutningene dreier seg om, i det

tredje undersøker vi på hvilken måte beslutningene treffes, mens i det fjerde aspektet ser vi på hvorfor/hvorfor ikke beslutningene aksepteres. Olsen (1978: 77-83) mener at de tradisjonelle beslutningsmodellene i hovedsak egner seg til å beskrive rutinepolitikken. Dette begrunnes med at de i stor grad fokuserer på saksbehandlingen i en beslutningsprosess, mens de i mindre grad diskuterer hvem som deltar i prosessen (deltakelsesaspektet), formålet for beslutningene (oppgave-aspektet) og det organisatoriske rammeverket for beslutningsprosessen. Oppsummert mener Olsen (1978: 83) at modellene skaper «(...) et bilde preget av rasjonalitet, klarhet, konsistens, orden, kontroll, harmoni og akseptering». Problemet med modeller av denne typen er at veldig mange av beslutningsprosessene i det offentlige ikke preges av denne typen rutine, men at disse modellene forstås som normer, som i neste omgang gjør det vanskelig for beslutningstakerne i det hele tatt å beskrive en beslutningsprosess «(...)hvor det ikke er etablert klare regelverk og standardprosedyrer for saksbehandling; hvor det ikke eksisterer mål-middel-forståelse og ekspertise; og hvor aksepteringsgrunnlaget ikke er klart og stabilt» (ibid.: 83-84). Alternativt mener forfatteren at det er hensiktsmessig å tenke seg et politisk-administrativt system, som et møtested for fire strømmer. Disse strømmene består av: (i) *beslutnings-muligheter*, eller situasjoner «(...) hvor systemet forutsettes å treffe et valg», (ii) *problem*, eller enkelt forklart, saker og ting som opptar folk, (iii) *løsninger*, svar på eventuelle problem og (iv) *deltakere*, de som bringer med seg løsningene og problemene, men også ferdigheter og energi (Olsen 1978: 84). Det understrekes at løsninger ikke alltid kommer som et svar på problem, det er ikke uvanlig at deltakerne har løsninger som søker problemer.

I Cohen et al (1972) kan man lese om organiserte anarkier og hvordan disse vil fungere i beslutningsprosesser. Organiserte anarkier kjennetegnes ved tre egenskaper (ibid.: 1). Den første som beskrives er problematiske preferanser, som kan forstås som en organisasjon som består av en løs samling ideer, snarere enn en sammenhengende struktur. Det pekes på at preferansene oppdages gjennom handling, snarere enn at handlinger gjøres på bakgrunn av preferanser. Den andre egenskapen som kjennetegner et organisert anarki er uklar teknologi. Dette forstås som at organisasjonens egne medlemmer ikke forstår dens prosesser. Man prøver og feiler og man har en pragmatisk tilnærming til å lære av tidligere begåtte erfaringer. Den tredje egenskapen for organiserte anarkier er flytende deltakelse. Med dette mener forfatterne at

involveringen til de forskjellige deltakerne i organisasjonen varier, fra sak til sak og fra tidspunkt til tidspunkt, noe som fører til at beslutningstakerne varierer. Forfatterne skriver videre at denne teorien vil kunne forklare deler av enhver organisasjons virke, men aldri hele dens fulle virke. To fenomener er dessuten viktige i forståelsen av organiserte anarkier. Det første er hvordan man ikke har felles og sammenhengende mål, det andre er hvordan medlemmene i organisasjonen sin oppmerksomhet fokuseres mot eller vekk fra avgjørelsene (Cohen et al 1972: 1-2). Olsen (1978: 86-88) forklarer samme konsept som et kontinuum mellom det rendyrkede anarki og det rendyrkede segmenterte system. I det rendyrkede anarki vil sammenkoblingene mellom de fire strømmene skje uhindret, avhengig av det tidspunktet de presenteres på. I den andre enden av skalaen vil et rendyrket segmentert system kjennetegnes av forhåndsdefinerte koplinger mellom de fire strømmingene, i dette systemet vil det ikke være rom for ustandardiserte prosesser, da alt som ikke på forhånd er anerkjent eller formalisert vil bli avvist.

Søppelspannteorien bygger videre på to antakelser. Den ene er at ingen av deltakerne vier seg fullt og helt til en beslutning, enhver deltaker i en beslutningsprosess må vurdere hvordan hennes *energi* prioriteres mellom flere beslutninger (Olsen 1978: 85). I en norsk kommune er dette en antakelse som må sies å stemme godt. Et formannskap og/eller kommunestyre har en rekke beslutninger de må treffe hver gang de møtes. Hver enkelt deltaker må prioritere hvor mye energi hun vil bruke til å sette seg inn i saksområdet beslutningen skal tas. Denne prioriteringen må antas å variere på bakgrunn av personlig engasjement, partipolitiske prioriteringer og en rekke andre forhold. Hovedpoenget er at ingen deltaker vil kunne benytte all sin energi eller tid på én beslutning. Den andre antakelsen dreier seg om at organisasjoner der beslutninger treffes, ofte også er arenaer for andre ting en bare beslutninger (ibid.: 85-86). Slike organisasjoner er også et miljø hvor deltakerne lærer, hvor de har mulighet til å eksponere sine personlige kvaliteter, og blokkdannelser vil kunne gi ulike lojalitetsforhold. Hvor ytelser og gjenytelser spiller en rolle, tidligere hendelser vil kunne påvirke hvordan en deltaker opptrer og hvordan deres meninger vil kunne oppfattes og så videre. Kort sagt er de fleste organisasjoner mer eller mindre komplekse sosiale arenaer. Dette fører i følge Olsen til at løsninger, i visse tilfeller søker problem. Problem, følelser og saker søker å bli aktivisert gjennom beslutninger. I sum gjør dette at

det er en vanskelig oppgave å forutse hvordan en beslutningsprosess vil utarte seg, med hensyn til hvilke verdier, oppfatninger, følelser og stemninger som knyttes til en spesiell beslutning.

Det er nødvendig å diskutere i hvilken grad disse egenskapene og fenomenene er relevante for denne analysens organisasjon (Hamar kommune) i denne spesielle prosessen (stupeanlegget). Man vil kunne påstå at en norsk kommune, organisert etter formannskapsmodellen, i kraft av sin natur har problematiske preferanser. Formannskapet og rådmannsgruppa, som i praksis utformer hoveddelen av kommunens avgjørelser, er iboende en løs samling ideer. Formannskapets representanter er riktignok valgt inn i formannskapet på bakgrunn av et valgprogram, og i de fleste tilfeller med en partiideologi i ryggen. Et formannskap består like fullt av en gruppe representanter med konkurrerende preferanser. I Hamars tilfelle var dessuten den største grupperingen av preferanser i prosessens tidlige fase en uavhengig liste, som ikke kan sies å ha de rigide ideologiske preferansene man gjerne forbinder med de klassiske politiske partiene. Ethvert formannskap har dessuten en lang rekke saker å forholde seg til. I Hamar er det bare ordføreren som er politiker på heltid og det vil dermed være åpenbare begrensninger på hvor mye energi hvert enkelt medlem kan investere i hver enkelt sak.

Olsen (1978: 87) påpeker at innsikten denne teorien gir oss, kan bidra til at vi forstår hvorfor saker som tilsynelatende er rutinemessige, plutselig blir prinsippspørsmål og skaper konflikt fordi det vil kunne føre til at man får en situasjon der relativt enkle beslutningsprosesser vil tiltrekke seg spørsmål av mer prinsipiell art. Det vil for eksempel kunne knytte seg opp mot organisasjonens fortid og framtid, statusforskjeller, personlige forbindelser og partipolitikk (ibid.: 87). Det poengteres også at:

Innsikt i slike prosesser vil hjelpe oss til å forstå hvorfor det plutselig blir mulig å treffe beslutninger som kort tid før hadde fremstått som umulig. Tilsvarende kan slik innsikt hjelpe oss til å forstå hvorfor rutinesaker plutselig blir prinsipp-spørsmål og skaper konflikt.

Denne teorien egner seg altså til både å forstå hvorfor tilsynelatende fastlåste beslutningsteorier kan løses og tilsynelatende enkle beslutningsprosesser kan fastlåses.

Antakelse 1.1: Et skifte fra segmentert til anarkisk system, førte til at vedtaket som ble fattet, var forskjellig fra det opprinnelige forslaget.

Antakelse 1.2: *Et skifte fra segmentert til anarkisk system, førte til at nye deltakere ble aktivisert og dermed også nye problemer og nye løsninger.*

Det vil være vanskelig å si noe om hva denne endringen fra det opprinnelige forslaget førte til, fordi det nødvendigvis innebærer en kontrafaktisk prosesstolkning, men det er heller ikke ambisjonen. Det vil anses som tilstrekkelig å peke på om det var et faktisk skifte fra segmentert til anarkisk system, og å se nærmere på hvordan de fire strømmene koplet seg fra og til hverandre.

5.2 Implementering og inkrementell beslutningsprosess

Implementering av offentlig politikk har flere definisjoner. En bred definisjon, ført i pennen av Williams (1971: 144) anser det som hvorvidt en organisasjon kan utnytte sine ressurser (personressurser og materielle ressurser) til å nå organisasjonens uttalte mål. Van Meter og Van Horn (1975: 447 – 448) understreker at implementering ikke kan finne sted før vedtak har blitt fattet og bevilgninger har blitt gjort. Dette korresponderer med starten av andre fase i denne studiens prosess. Denne studiens fokus på andre fase av stupeanleggsprosessen vil ha som overordnet mål å forklare hvorfor Hamar kommune som organisasjon ikke har maktet å gjennomføre prosjektet på en tilfredsstillende måte, med tanke på deres egne vedtatte mål og bevilgninger.

Et aspekt ved implementeringsstudier er at det er en vanskelig metodisk oppgave (ibid.: 451). Ikke bare er politikkprosessene kompliserte i seg selv, ofte med flere fagfelt involvert, men variablene man benytter kan være vanskelig å identifisere. I tillegg er administrative avgjørelser av en annen karakter enn politiske og juridiske avgjørelser, noe som gjør det vanskelig å måle. Denne studien har en fordel i så måte, da det dreier seg om en liten prosess, som er relativt lett å studere avgrenset.

Figur 1

Implementering av offentlig politikk	Lav resultatkonsensus	Høy resultatkonsensus
Stor forandring		
Liten forandring		<i>Stupeanlegg</i>

(ibid.: 460)

I firefeltstabellen på forrige side kan vi se hvordan man kan dele offentlig politikk inn etter to dimensjoner. Vi ser på om den offentlige politikken som føres innebærer stor eller liten forandring, og om den er preget av høy eller lav konsensus. Dette gir oss fire kombinasjoner, hvor vi kan si at stupeanleggsprosessen befinner seg i feltet nederst til høyre. Van Meter og Van Horn (1975: 460) påpeker at det meste av offentlig politikk befinner seg langs diagonalen fra stor forandring/lav resultatkonsensus til liten forandring/høy resultatkonsensus. Man kan forvente at offentlig politikk som er preget av stor forandring/lav resultatkonsensus fører med seg høyest grad av kontrovers. Mens offentlig politikk som preges av liten forandring/høy resultatkonsensus skaper mindre gnisninger. Denne typen offentlig politikk er dessuten preget av inkrementelle²² endringer, ifølge litteraturen vil inkrementelle endringer redusere kontrovers på grunn av at de kun består av marginale justeringer fra allerede etablert politikk (Braybrook og Lindblom 1963; Wildavsky 1974 i Van Meter og Van Horn 1975).

Inkrementell politikktutforming er også et relevant begrep for denne prosessen. Charles Lindblom (1979: 517) definerer *inkrementalisme* på følgende måte: « (...) incrementalism as a political pattern is easy to specify. It is political change by small steps (regardless of method of analysis) ». Han påpeker videre at det ikke er viktig hvor man trekker linjen mellom korte og lange steg, men at man forstår det som et kontinuum fra små til store steg. Dette er relevant i denne analysen, da det er viktig å huske på at størrelse gjerne oppfattes relativt. Hvis fokuset i denne prosessen ligger på hele Hamars rekreasjon- og parkpolitikk, vil stupeanlegget kanskje anses som et kortere steg. Realiteten er nok at mange av meningsbærerne i saken har sett på byggingen av anlegget isolert, og dermed oppfattes det som et lengre steg. Utfordringen ved å benytte seg av denne teorien for å forstå denne studiens prosess, ligger i at teoriene ofte er brede og mer omfattende, de har i større grad et makro-perspektiv. Lindblom (1979: 520) skriver for eksempel om inkrementelle beslutninger i forbindelse med arbeidsledighet, miljøvern og inflasjon. Denne studien har et mikro-perspektiv, noe lite av teorien tar høyde for. Jeg vil likevel argumentere for at noen av mekanismene teorien beskriver er gjeldende også for dette caset. Videre argumenterer tilhengere av inkrementelle beslutninger (Lindblom 1959; Van Meter og Van Horn 1975; Lindblom 1979) for at dette er den best tilgjengelige metoden for å utforme offentlig politikk.

²² Lat. *Incrēmentum* - Vekst

Dette kan meget mulig være tilfellet i store statlige beslutninger, men i denne analysen vil vi se på mulighetene for at inkrementelle beslutninger også kan ha uønskede konsekvenser. Her vil jeg argumentere for at dette er gyldig både med tanke på politikkutformingen og i bevilgningen.

En av antakelsene som ligger til grunn for denne analysen er at nettopp den høye graden av resultatkonsensus og den lave forandringen som preger dette prosjektet er blant årsakene til den uheldige utviklingen i prosjektet. Den lave graden av konflikt kan rett og slett tenkes å ha ført til at hele prosjektet har blitt delvis neglisjert, med referanse til energiaspektet ved deltakerdimensjonen i søppelspannteorien.

Antakelse 2.1: Den i utgangspunktet lave kostnaden i prosjektet, i forhold til kommunens samlede utbyggingspolitikk førte til prosjektet ble prioritert relativt lavt.

Antakelse 2.2: Den lave prioriteringen, relativt til kommunens samlede utbyggingspolitikk, førte til at man overså risikofaktorer.

5.3 Stiavhengighet

Som vi har sett i redegjørelsen av inkrementell beslutningsprosess, blir det i stor grad ansett som positivt. Dette er ikke uten videre tilfellet. Stegvis policyutvikling kan også tenkes å føre til stiavhengighet. En definisjon på en stiavhengig prosess kan lyde som følger:

A process is path dependent if initial moves in one direction elicit further moves in that same direction; in other words the order in which things happen affects how they happen; the trajectory of change up to a certain point *constrains* the trajectory after that point (Kay 2005: 553).

For å forstå hvordan en slik situasjon oppstår, låner vi et begrep fra økonomien. Økonomene bruker begrepet *sunk cost* når kapital er investert på en måte som gjør at det ikke lenger er mulighet å trekke den ut igjen. Arkes og Blumer (1985) peker på at sunk cost fører til en økt tendens til å fortsette med en handling, så fort penger, tid og/eller innsats er investert. Dersom man ikke har mulighet til å få tilbake de investerte midlene i en eller annen for, anses dette som en irrasjonell handlemåte, ifølge tradisjonell økonomisk teori (ibid.: 138). Økonomene forholder seg til økonomisk kapital, men man kan også tenke seg en situasjon hvor det er snakk om politisk kapital. I

denne prosessen er begrepet relevant, både når det gjelder økonomisk- og politisk kapital. Investerings av økonomisk- og politisk kapital kan føre til *bordet fanger-mekanismer*.

Vi kan snakke om at en beslutningsprosess, stegvis, utvikler seg til et punkt der beslutningstakerne ikke lenger har en reell mulighet til å endre kurs. I kortspill sier man at bordet fanger når en spiller legger ned et kort. På samme måte kan vi si at bordet har fanget beslutningstakere i en prosess, idet det blir fattet et vedtak som fører til at de ikke lenger har en reell mulighet til å gå tilbake, trass i at man er klar over at det ville vært hensiktsmessig. En betydelig ulempe med å beskrive en beslutningsprosess som stivhengig, er at dette, per definisjon, innebærer en kontrafaktisk historietenkning. Man vil aldri med hundre prosents sikkerhet kunne si at de alternative valgene beslutningstakere står overfor, ville gitt det ene eller det andre utfallet (Kay 2005: 554). Når det allikevel ikke er denne analysens ambisjon å si noe om hva som ville ha skjedd, dersom andre valg hadde vært truffet; ser jeg på stivhengighet som et verdifullt konsept for å forstå utviklingen i denne spesielle saken.

Antakelse 3: Den stegvise utviklingen av prosjektet førte til en bordet-fanger-situasjon i andre fase i prosessen, som låste politikerne til tidligere beslutninger.

5.4 Omdømmeteorier

Omdømme har vært et mye brukt begrep i norske kommuner de siste årene. Søk for eksempel opp *omdømme* på videonettstedet Youtube, og du vil se mer eller mindre vellykkede konsekvenser av omdømmesatsningen i kommunene. Det kanskje mest kjente omdømmeprojektet i Norge de siste ti – femten årene er *Elvebyen – Drammen*. De fleste norske kommuner har hatt et bevisst forhold til omdømmesatsning, med forskjellige begrunnelser. Drammen og Hamar har det til felles at deres omdømmesatsninger er preget av en ambisjon om å tiltrekke næringsliv og innbyggere gjennom egne etablerte råd for omdømmebygging (Elvebyen Drammen 2014; Hamarregionen utvikling 2014). Man kan spørre seg hvilken relevans dette har for et stupeanlegg. Til det vil svaret være at dersom man ser stupeanlegget i sammenheng med den øvrige byutviklingen, er opprettelsen av et slikt råd, en indikasjon på at omdømme ligger langt fremme i bevisstheden til beslutningstakerne. Det er nødvendig å legge til at

det fort kan oppstå sammenblandinger mellom kommunen som organisasjon og kommunen som et geografisk område hvor mennesker lever og arbeider. Det er på ingen måte vanntette skott mellom disse to forståelsene og det er ikke utenkelig at dersom en kommune som organisasjon får et endret omdømme, vil dette påvirke omdømmet av kommunen som levested. I det minste er det grunn til å tro at dette er noe beslutningstakerne vurderer. Får kommunen redusert omdømme som organisasjon, i form av at tilliten til at de kan forvalte felleskapets interesser på en god måte svekkes, kan dette føre til at omdømmet og dermed også bo-attraktiviteten til kommunen som et geografisk område også svekkes.

I denne sammenheng er det naturlig å gå til kriselitteraturen for å se på hvilke strategier som benyttes når en organisasjon står overfor tap av omdømme som følge av en uheldig situasjon. I denne sammenheng vurderes Benoits (1995) strategier for å reparere omdømme som relevante.

Tabell 3

Strategier for gjenopprettelse av omdømme	
Hovedstrategier	Understrategier
1. Benekte hendelsen	a. Fornektelse av involvering b. Skyld på andre
2. Unngå ansvar for hendelsen	a. Svare på en provokasjon b. Hevde at man har hatt mangel på informasjon c. Det var et uhell d. Man hadde gode intensjoner
3. Redusere alvorlighetsgraden i hendelsen	a. Skape oppmerksomhet om egne positive egenskaper b. Skape et inntrykk av at konsekvensene av hendelsen i er så ille c. Peke på at andre er verre d. Endre folks referanserammer e. Svekke anklagernes troverdighet f. Kompensasjon
4. Korrigere hendelsen	a. Rette opp feilen b. Sørge for at feilen ikke kan skje igjen
5. Legge seg flat	a. Innrømme all skyld og be om tilgivelse

(Benoit 1995: 75-79)

I denne oppgaven vil disse strategiene benyttes for å systematisere og å forenkle aktørenes framferd i media, for så å se om denne har endret seg i løpet av prosessen, i takt med det økende opinionspresset. Disse strategiene vil ikke brukes til en analyse av retorikken som sådan, men som støtte i en redegjørelse av veien mot strategien jeg har oversatt til *korrigere hendelse*. Dette vil brukes til å forstå hvordan argumentet om at tap av omdømme kan ha vært blant faktorene som bidro til at anlegget ble stanset i 2013. Denne typologien er bygget på et stort volum omdømme-, retorikk- og kriselitteratur (Benoit 1995: 63).

Det er viktige forskjeller mellom disse strategiene når det gjelder intensjonen bak dem. I første og andre strategi forsøker den som risikerer tap av omdømme å slippe unna ansvaret, gjennom enten å benekte hele hendelsen, eller å vise til at det var et resultat av *force majeure*. I tredje strategi er intensjonen å endre oppfattelsen av konsekvensene av ens handlinger, uten å forsøke å skjule at man har hatt ansvar. I fjerde strategi, tar man grep for å rette opp en feil, eller sørger for at det ikke vil skje igjen. I denne fjerde strategien behøver man ikke å innrømme egen skyld. I femte strategi vil den som har fått svekket omdømme på grunn av en hendelse, innrømme all skyld, uttrykke anger og be om tilgivelse (ibid.: 80). I denne analysen er det særlig andre, tredje og fjerde strategi som vurderes som relevante for prosessen.

Benoit (1995: 80 - 85) diskuterer videre hvilke formål strategiene kan oppnå. Hvorvidt de er instrumentelle for andre, relaterte formål, eller om de bare er ment å benyttes for å imøtegå den konkrete kritikken, eller om det er en kombinasjon av dette. Dette avgjøres igjen av hvem som har løftet kritikken og i hvilke øyne den kritiserte ønsker å forbedre sitt omdømme. Han understreker at det er mulig for kritikk å oppstå generelt, gjerne via media, uten at man har en konkret anklager. Det er dette som må sies å være tilfelle i denne prosessen. Dette har igjen følger for hvilke strategier det vil være mulig å velge. Det vil for eksempel ikke være mulig å diskreditere en anklagers troverdighet dersom det er uklart hvem som er anklager.

Antakelse 4: *Frykt for varig svekket omdømme var blant årsakene til at anlegget ble stanset i desember 2013.*

6 Analyse

I dette kapitlet vil jeg med utgangspunkt i empirien, analysere prosessen omkring stupeanlegget med utgangspunkt i lys av de tidligere formulerte antakelsene. Oppsummert vil dette kapitlet argumentere for (a) hvordan en endring i beslutningsstrukturen i kommunen førte til en langvarig og kostbar konseptutvikling, (b) hvordan den tilsynelatende lave risikoen i prosjektet førte til at prosjektet ble prioritert lavt og at man dermed overså den reelle risikoen, (c) hvordan den stegvise kostnadsutviklingen gjorde at man ikke maktet å endre prosjektet og til sist (d) hvordan press fra opinion og media gradvis førte til frykt for svekket omdømme og dermed mobiliserte kommunen til å ta grep. Det vil behandles i denne rekkefølgen, fordi det på den måten presenteres som et kronologisk narrativ, som korresponderer med prosessens forløp. Som vi har behandlet i metodekapitlet er en av fordelene med prosess-sporing at man kan ta høyde for at flere årsakskjeder kan føre til samme utfall. Dette ligger som en grunnleggende antakelse gjennom hele denne studien. Hver for seg vil en årsaksforklaring være en indikasjon, men samlet vil de danne et bilde av hvordan prosessen utviklet seg og fikk det utfallet den fikk. Dette er et viktig poeng for analysen, da det vil være vanskelig å peke på at noe alene førte til det andre. Dessuten virker flere av forklaringsfaktorene i kombinasjon med hverandre. Teorien i denne analysen vil i hovedsak fungere som referanserammer, dette er en induktiv studie, hvor empirien hele veien er utgangspunktet. Det vil på den måten ikke være et mål å styrke eller svekke teorier, teoriene benyttes for å forklare prosessen, der den egner seg til det. Det er også grunn til å påpeke at disse funnene er usikre, i tråd med King, Keohane og Verbas (1994: 8-9) tredje karakteristikk av forskning i samfunnsvitenskap som hevder at «A researcher who fails to face the issue of uncertainty directly is either asserting that he or she knows everything perfectly or that he or she has no idea how certain or uncertain the results are».

6.1 De fire strømmene løses opp

Tabell 4

Søppelspannteorien (Olsen 1978: 83 – 91) – oppsummert	
Et politisk-administrativt system forstås som et møtested for de fire strømmene av:	<ul style="list-style-type: none"> - Beslutningsmuligheter - Problem - Løsninger - Deltakere
En beslutningsmulighet kan forstås som et <i>søppelspann</i> hvor forskjellige deltakere, problem og løsninger dumpes. Denne tolkningen må bygges på to antakelser:	<ul style="list-style-type: none"> - I en enkelt beslutning vil enhver deltaker være en deltiddeltaker. - Enhver beslutningsmulighet er en tvetydig stimulus.
En beslutningsprosess er avhengig av to sammenknyttede prosesser:	<ul style="list-style-type: none"> - En <i>aktiviseringsprosess</i> som fastlegger hvor mange og hvilke typer deltakere som blir aktivisert, stabiliteten i deltakelsesmønsteret og organiseringen mellom prosessens deltakere. - En <i>defineringsprosess</i> som fastlegger hvilket meningsinnhold de ulike grupperingene i prosessen tillegger en beslutning, antallet og kompleksiteten i målsetningene tilknyttet prosessen, hvor mange og hvor komplekse mål-og-middelsammenhengene er, hvor stabile disse definisjonene er og hvor stabilt tillit, lojalitet og akseptering oppfattes.
Beslutningenes kontekst vil være av betydning på grunn av at en spesiell beslutningsprosess er avhengig av andre beslutninger og hendelser – dette ledes ut av at to forhold er avgjørende for beslutningsprosessers <i>forløp</i> :	<ul style="list-style-type: none"> - Det første gjelder kontrollen med tilgangen på beslutningsmuligheter, problem, løsninger og deltakere. - Det andre gjelder kontrollen med sammenkoplingen/adskillelsen mellom de fire strømmene – kontinuumet mellom et <i>anarkisk system</i> og et <i>segmentert system</i>.

Av analytiske grunner, er det vesentlig å avgjøre hvordan Hamar kommune (administrasjon, formannskap og kommunestyre) kan plasseres på kontinuumet mellom anarkisk system og et segmentert system. Det er vanskelig å forstå dette kontinuumet

som annet enn en teoretisk dimensjon, mellom to idealtyper. Vi må derfor nøye oss med å vurdere systemet som mer eller mindre anarkisk, eller mer eller mindre segmentert. Olsen (1978: 86) beskriver det rendyrkede anarki som en organisering der de fire strømmene kan flyte fritt sammen, uten noen form for hindringer. Han skriver videre at:

En beslutningsmulighet vil få sitt meningsinnhold fastlagt av de problem og de løsninger som er til stede på det tidspunkt beslutningsmuligheten dukker opp. Vedtak vil bli truffet av deltakere som ikke er opptatt andre steder. Deltakere, problem og løsninger kan bli knyttet til, og heftet av, beslutningsprosessen underveis – et forhold som påvirker sjansene for at man skal være i stand til å treffe en avgjørelse (Olsen 1978: 87).

Det som fremheves som en fordel med beslutninger som tas i et anarkisk system, er at man vil være i stand til å treffe beslutninger i situasjoner hvor:

- Målsetningene er tvetydige og ustabile.
- Mål-middel-sammenhengene ikke er godt forståtte.
- Deltakermønsteret er ustabilt.

Et rendyrket segmentert system, er på den annen side et system hvor en spesiell type beslutningsmuligheter knyttes til spesielle typer deltakere, problem og løsninger (ibid.: 88). Dette systemet er preget av standardprosedyrer og eksperter, hvor velkjente løsninger brukes for å takle velkjente problem. En beslutningsmulighet vil i et slikt system avvise problemer, løsninger og deltakere som ikke er velkjente. Således vil det skape situasjoner for beslutninger hvor:

- Målsetningene er entydige og stabile.
- Mål-middel-sammenhengene er godt forståtte.
- Deltakermønsteret er stabilt.

Hvordan passer stupeanlegget på Koigen inn i dette bildet? Er målsetningene tvetydige og/ eller ustabile? Finnes det uklarheter rundt mål-middel-sammenhengene? Og er deltakermønsteret ustabilt? Jeg vil si at i utgangspunktet var det lite som tydet på det. Målsetningen var klar, man skulle bygge et stupetårn, på ei strand rett ved byens sentrum. Mål-middel-sammenhengene var ikke spesielt kompliserte, man måtte bevilge et beløp, utover gaven man hadde mottatt, bestille et arkitektoppdrag, gjøre avtaler med entreprenører, leverandører og prosjekterende og sette i gang med byggearbeidene. Rundt om i landets kommuner gjøres dette daglig. Når det gjelder deltakermønsteret,

skulle det i utgangspunktet ikke gi særlige problemer. Hamar kommunes formannskap bestod av erfarne politikere og administrasjonen bestod også av erfarne byråkrater. Det er her denne analysen blir interessant. Alt i dette prosjektet lå i utgangspunktet til rette for at beslutningskonteksten ville kunne beskrives som et *segmentert system*, og ville best kunne beskrives som en prosess preget av *regelanvendelse*, slik Olsen (1978: 80) forstår det. Hvordan forklarer vi da at alt gikk så galt? Svaret på dette er at den organisatoriske konteksten for denne beslutningsmuligheten, i virkeligheten lå nærmere et *anarkisk system*.

Revisjonsrapporten som ble bestilt av kommunestyret 17. april 2013 konkluderer med at formannskapet ikke har grepet inn på kommunestyrets myndighetsområde, men at det kan argumenteres for at formannskapet har grepet inn på rådmannens/enhetslederens myndighetsområde. Dette kan tas til inntekt for at organisasjonen består av *usammenhengende samling ideer, uten klare preferanser*. Dette er et av tre kriterier for organisert anarki, et annet av disse kriteriene er at det er flytende deltakelse (Cohen et al. 1972: 1-2), hvilket også kan sies å ha vært tilfellet. Denne påstanden får støtte av nåværende ordfører som fortalte at «(...) det på et tidlig stadium var litt for dårlig adskilt mellom administrasjonen og formannskap» (Aspeli 2014), og avgjørelsene ble «(...) tatt litt rundt bordet».

Først ønsker jeg å peke på deltakerstrømmen. Som vi har sett, var det et relativt oversiktlig knippe aktører. Vi har formannskapsmedlemmene, som i realiteten har styrt utviklingen av prosjektet, kommunestyret og dets representanter, administrasjonen, arkitektkontoret, entreprenøren, leverandørene og prosjekterende ingeniør. Det som derimot kan synes å ha vært avvikende fra et segmentert system, er *deltakermønsteret*. En måte man kan tolke deltakermønsteret på, er at det tidlig i prosessen skjedde en oppmykning. Denne oppmykningen skjedde, etter mitt skjønn allerede første gang formannskapet behandlet saken. Det var i utgangspunktet en oversiktlig innstilling fra administrasjonen, som tok hensyn til både plassering og finansiering. Den la riktignok opp til at «Stupetårnet kan gjerne få nyskapende og dristig design som kan være et landemerke og utsiktspunkt» (Hamar formannskap 2009a), noe som kan tolkes dithen at administrasjonen var åpen for at dette skulle kunne bli noe mer enn bare et enkelt stupetårn. Resultatet av dette formannskapsmøtet var, som vi allerede har sett, at finansieringsrammen ble fjernet, man gikk vekk fra kravet til plassering og man langt på

vei vedtok at det politisk, skulle velges arkitekt. Deretter tok daværende ordfører kontakt med arkitekt, og sistnevnte fikk i stor grad frie tøyler da det gjaldt å utvikle anlegget. På den måten ble arkitekten, indirekte involvert i selve beslutningsprosessen. Oppmykningen i deltakermønsteret ble beskrevet av tidligere ordfører som at «Fragmentering av ansvar er en god beskrivelse på hva som har gjort dette mulig» (Busterud 2014), han peker her på at politikerne må ta sin del av ansvaret for valgene de gjorde og kommuneadministrasjonen for hvordan de har forvaltet entreprisen. Samtidig gir intervjuene med forslagsstilleren og den tidligere ordføreren også inntrykk av at endringen fra et enkelt stupetårn til et mer omfattende anlegg var arkitektens idé (Byberg 2014; Busterud 2014). Formannskapet ga imidlertid enstemmig tilslutning til denne ideen.

Et annet punkt i prosessen, som dreier seg om deltakerstrømmen, er hvordan entreprenøren fikk større innvirkning på prisutviklingen, gjennom at prosessen ble mer kompleks. Da prosjektet ble lagt ut på anbud, var det som vi allerede vet, bare en entreprenør som kom med tilbud. Kommunens administrasjon måtte dermed selv vurdere hvor presise entreprisekostnadene var, i mangel av reell konkurranse.

Når det gjelder *mål-middelsammenhengene*, gikk også disse fra å være tydelige og godt forståtte, til å være utydelige og vanskelige å forstå. Administrasjonen hadde i saksframlegget åpnet for at finansieringsrammene kunne økes, men årsaken for at de ble det, ble av forslagsstilleren forklart som at de potensielt kunne redusere kostnadene i prosjektet:

(...)men det var ikke intensjonen med å ta vekk den summen en og en halv i første omgang. Det var fordi at vi trodde det skulle bli billigere. Så hvis vi hadde gått til en eller annen utbygger for vi trodde det var snakk om et vanlig tårn, og sier: «ja, vi har et budsjett på en og en halv», så ville ingen ta på seg oppdraget for billigere enn en og en halv, så vi fjerna den begrensningen på en og en halv, fordi vi hadde håpet å få det billigere(...) (Byberg 2014).

Uavhengig av intensjonen bak å fjerne vedtaket i innstillingen, kan vi slå fast at dette innebar en oppmykning av rammene omkring hvilke midler man skulle bruke for å oppnå målet (stupeanlegget). Det at man i tillegg gikk vekk fra arkitektkonkurranse, og tok direkte kontakt med arkitekt, må også forstås som en oppmykning av mål-middelsammenhengene. I tillegg la man til vedtak, som førte til en endring i *målsetningene* for anlegget. Jeg tenker da spesielt på følgende vedtak:

- Stupetårnet bør ha en utforming som formmessig spiller opp mot klokketårnet.
- Stupetårnet skal bidra til å spre utnyttelsen av Koigenområdet (Hamar formannskap 2009a).

Det første av disse to vedtakene legger visse føringer for valg av arkitekt, og det er ikke overraskende at arkitekten som stod bak klokketårnet, også ble valgt i denne saken. Det andre av disse to vedtakene, kan man anta bidro til å endre arkitektens mandat, i retning et mer omfattende anlegg.

Det kan dermed virke som om resultatet av dette formannskapsmøtet, var at man gikk fra en situasjon som lå nærmere segmentert system, til en situasjon som lå nærmere anarkisk system, på den andre enden av kontinuumet. Konsekvensene av dette kan vi se utspiller seg videre i prosessen.

Det første det er verdt å merke seg, er at det kan tyde på at dette førte til at beslutningsprosessen tok lengre tid. Dette behøver ikke å være negativt, men det vil nødvendigvis bety at sjansene for at flere problem, løsninger og deltakere presenterer seg, øker. I første omgang vil denne analysen fokusere på problem og løsninger. Deltakere, særlig i form av opinionen, via pressen, kommer på banen senere i prosessen. Det vil si, analysen vil fokusere på løsninger, da problemet har vært relativt uendret i denne fasen i prosessen. I denne saken var problemene som meldte seg først og fremst knyttet til lokalisering. Etter at formannskapet vedtok at det skulle arbeides videre med utgangspunkt i arkitektens konsept, var i realiteten problemet omkring utforming av anlegget løst. Dette skjedde uten at andre alternativer hadde vært på banen. Det er imidlertid et potensielt unntak. Som vi allerede har sett, er det spekulert i at lokaliseringsdebatten var gjenstand for politisk spill. Det er vanskelig å verifisere, men man kan anta at det i det minste var oppfattet som et prosjekt hvor det ville være mulig å markere seg som progressiv. Jeg tenker da spesielt på Arbeiderpartiet, som under BBLs *regjeringstid* ble ansett som mindre progressive enn BBL. De var blant annet kritiske til byggingen av Hamar Kulturhus og byggingen av Koigen, hvor stupeanlegget nå skal stå. Ytterligere to faktorer bidrar til denne antakelsen. For det første satt Arbeiderpartiet på dette tidspunktet i opposisjon. Det er ikke utenkelig at dette kan ha bidratt til at arbeiderpartipolitikerne anså dette som et lite risikabelt prosjekt. For det andre og sannsynligvis viktigere, var dette et lite prosjekt. Ingen av politikerne kunne

forutse hvilken kostnads- og omdømmemessig retning dette ville ta. Kombinasjonen av disse to faktorene, lav politisk risiko og lav økonomisk risiko, kan i det minste bidra til å forklare hvorfor Arbeiderpartiet, som tidligere hadde vært kritiske til mye av utbyggingspolitikken, ikke gikk i mot prosjektet.

En annen konsekvens av et skifte langs kontinuumet fra segmentert system til anarkisk system, er regelanvendelsen, som i følge Olsen (1978) preger segmenterte systemer. Det kom tydelig fram i den interne revisjonsrapporten at dette ikke var tilfredsstillende. Forskrift om offentlig anskaffelse ble bevist brutt på flere punkter. I tillegg bekreftet revisjonsrapporten mine egne inntrykk om at saksbehandlingen i prosessen har vært langt fra optimal. De viser blant annet til manglende dokumentasjon som gjorde det vanskelig for internrevisjonen i det hele tatt å vurdere om saksbehandlingen var i henhold til forskrift (Hedmark Revisjon IKS 2013: 54).

Det som vi med større sannsynlighet kan si om konsekvensene av at dette ble en mer langvarig prosess enn det man i utgangspunktet trodde, dreier seg om nye løsninger og nye deltakere. Disse løsningene og deltakerne, søkte mot en beslutningsmulighet i forbindelse med det som viste seg å bli et av de kostbare problemene – lokaliseringen. Dette var ifølge informantene hovedtema for debatten i formannskapet, som også er grundig behandlet i empirikapittelet. I den forbindelse så vi at det aktiviserte en ny deltaker, nemlig *planavdelingen*. Det kan virke som om deres anbefalinger var nok til å endre maktbalansen i beslutningsprosessen, til at man valgte en annen plassering enn den som lå i innstillingen. Planavdelingen representerte en faglig autoritet og bidro til argumentene mot å velge arkitektens forslag til plassering. Forslagstilleren fortalte i intervju at planavdelingens rolle var av betydning. Han fortalte at planavdelingen var «(...) nærmest rystet over forslaget fra arkitekten»(Byberg 2014), forslaget som lå til grunn for den samme administrasjonens innstilling. Han beskriver videre uenigheten om lokalisering som: «(...) når vi tenkte på Koigen og stupetårn, så skulle stupetårnet gjøre Koigen best mulig. Men når arkitekten skulle tegne det, så skulle stupetårnet være best mulig» (Byberg 2014). Disse observasjonene er i tråd med hvordan strømmene mellom løsninger og problemer fløt sammen. Hvordan stupeanlegget som løsning for et problem ble ansett av de forskjellige aktørene, skapte grunnlaget for frontene i debatten om lokalisering.

Samtidig hadde administrasjonen hele veien vært optimistiske på vegne av prosjektet, også da det gjaldt kostnadsutviklingen. Prosessens tidlige fase var i det hele tatt preget av entusiasme, og få (om noen) var kritiske til prosessen. Som vi har vært inne på, var Hamar kommune i gang med en rekke andre prosjekter, dette er det grunn til å understreke flere ganger. Prosessens deltakere hadde begrenset med energi, de øvrige byggeprosjektene i kommunen var større, både i prestisje og kostnad. Det hadde for eksempel ikke vært noen stor debatt før stupeanlegget ble vedtatt, i motsetning til kulturhuset, som ble kraftig debattert før byggingen begynte. Stupeanlegget ble enkelt og greit ansett som et tilbud man skulle gi kommunens barn og unge, et godt tilbud, som ikke ville koste all verden.

Man kan punktvis oppsummere de sentrale punktene i beslutningsprosessen i fase 1 på følgende måte:

- 27.5.2009: Politisk endring av administrasjonens innstilling førte til at strømmene av deltakere, problem og løsninger tinte.
- 7.4.2010: Konseptet ble valgt i et system preget av uklare rollefordelinger (anarkisk system).
- 7.4.2010: Strømmene ble igjen delvis fryst da konseptet i realiteten var valgt.
- 23.2.2011: Formannskapet vedtok bygging, etter en lengre debatt om lokalisering.

De mulige årsaksforklaringene for at konseptutviklingen både ble kostbar og langvarig kan listes opp på følgende måte:

- Valget av konsept var i realiteten politisk, uten utredning fra administrasjonen.
- Eksterne aktører (arkitekt og entreprenør) fikk delvis definisjonsmakt.
- Formannskapsrepresentanter fikk mulighet til å markere en posisjon i en sak med tilsynelatende lav risiko.
 - Opptining av strømmene av problemer og løsninger skapte et skille på tvers av nivåene i kommunen.
 - Et skille på tvers av nivåene, åpnet for at politisk-strategiske hensyn fikk tyngde.

- Entusiasme kombinert med lite tilgjengelig energi blant politikerne og administrasjon og den tilsynelatende lave risikoen, førte til manglende kritisk sans i prosessen.

Det er ikke mulig for meg, med bakgrunn i tilgjengelig datamateriale, å si annet enn at dette er mulige årsaksforklaringer, som har virket i mer eller mindre grad – også kombinert. Det er imidlertid mulig å si at det med høy sannsynlighet var en uheldig oppmykning i deltakerstrømmen, som førte til at beslutningsgrunnlaget ble svekket. Antakelsene 1.1 og 1.2 vurderes dermed som sannsynlige. Beslutningsstrukturene ble endret i en slik grad at det tillot en utvikling i konseptutviklingsfasen som gjorde at det endelige vedtaket var svært forskjellig fra det opprinnelige forslaget. I kostnader innebar det en økning fra 1,5 millioner til 9,4 millioner, en økning på over 500 prosent. I praksis innebar det at det som ville være et enkelt prosjekt å fullføre, ble et prosjekt som krevde uprøvde tekniske løsninger og betydelig teknisk kompetanse. I tillegg til å være tidkrevende. At konsekvensen av opptining i strømmene førte til at partiblokker ble aktivisert og at spesielt Arbeiderpartiet benyttet situasjonen til å markere seg, er det imidlertid liten grunn til å anse som sannsynlig. Dette er noe som bare har blitt antydnet svakt av deres meningsmotstander i intervju, og kan dermed ikke tillegges særlig vekt.

6.2 Stupeanleggets begrensede betydning og skjær i sjøen ved byggestart

I teorikapittelet ble implementering og inkrementalistisk prosess diskutert kort, og to antakelser ble formulert på bakgrunn av denne diskusjonen. Disse retter seg i særlig grad mot administrasjonen og Hamar kommunes rolle som byggeleder, men politikernes rolle som bevilgningsmyndighet må også diskuteres. Antakelsene ser spesifikt på årsakssammenhengen mellom den relativt lave kostnaden i prosjektet og hvordan prosjektet ble prioritert. Og hvordan prioriteringen i prosjektet påvirket årvåkenheten med tanke på risikovurderingen.

Det er i den forbindelse avgjørende at man definerer hvor i policyuniverset stupeanlegget befinner seg. Skal det forstås isolert, som en policy i seg selv, eller er det mer hensiktsmessig å forstå det som et ledd i en større policy? Hamar er en by i utvikling. I kommuneplanen for 2010 – 2022 kan vi lese om Hamars ambisjoner som

landsdelshovedstad i regionen *Innlandet* (Hamar kommune 2010). I samband med dette trekkes det blant annet fram at tilknytningen til Mjøsa og videreutviklingen av strandsonen er viktige satsningsområder. I samme plan kan vi også lese om kommunens satsning på barn og unge. Kommunen har blant annet forpliktet seg til å utrede konsekvenser for barn og unge i alle kommunale saksutredninger. I 2013 vant Hamar kommune Statens Bymiljøpris, i juryens begrunnelse legges det vekt på kommunens *gjenerobring av Mjøsfronten og tilrettelegging for barn og unge* (Regjeringen 2013). Dette er poeng som den tidligere ordføreren også fortalte meg i intervju, på spørsmål om hvilke mål og verdier som har vært knyttet til utarbeidelsen av strandsonenplanen. Å forbedre kontakten til Mjøsa og å legge til rette for barn og unge (Busterud 2014). Dette i kombinasjon med informantenes bidrag og de faktiske byggeprosjektene²³ i kommunen, som totalt beløper seg til snaut 1,6 milliarder kroner (budsjettet kostnad), danner et bilde av at kommunen har en overordnet og ambisiøs plan på byutviklingsområdet. Til sammenligning var Regjeringens (KMD 2014) anslag over Hamar kommunes frie inntekter for inneværende år på 1,37 milliarder kroner.

Som vi var inne på i teorikapittelet var denne saken preget av høy resultatkonsensus og liten forandring i begynnelsen av prosessen. Med høy resultatkonsensus refererer jeg til at det var enstemmighet i formannskapet fra saken kom opp, til konseptet ble vedtatt den 7. april 2010. Det var først etter at konseptet ble vedtatt, at konsensus ble brutt, men da på grunn av lokalisering. At prosjektet innebar liten forandring begrunnes med at det var et begrenset anlegg som skulle bygges på et allerede etablert område og at det relativt til den totale byggeporteføljen i kommunen var et svært lite prosjekt. Det opprinnelige forslaget utgjorde omkring én promille av de allerede nevnte 1,6 milliardene Hamar kommune har forpliktet til ulike byggeprosjekter. Selv hvis vi tar utgangspunkt i de høyeste prognosene for total kostnad av prosjektet, dreier det seg om under to prosent av byggeporteføljen. Det meste lå altså til rette for at dette skulle være et prosjekt som ikke ville skape stor kontrovers. En av de grunnleggende antakelsene i denne studien er at nettopp den lave graden av kontrovers kan ha bidratt til at prosjektet støtte på disse problemene. Når det er enstemmighet om et konsept i

²³ I samme tidsperiode har kommunen bygget og/eller pusset opp (summene i parentesene er budsjett, ikke faktiske kostnader): Ankerskogen svømmehall (432 millioner), Børstad idrettspark (ca. 150 millioner), Hamar kulturhus (697 millioner), Stortorget (62 millioner), Strandgata (45 millioner), Triangelplassen (3,5 millioner), Vestre torg (165,8 millioner), Basarbygningen (15 millioner) og Midtbyen park (13,5 millioner)(Hamar kommune 2014a; Hamar kommune 2012a; Hamar kommune 2011a).

formannskapet og administrasjonen er optimistiske til prosjektet er det grunn til å anta at dette var en sak som ble mer eller mindre banket igjennom. Det åpnet seg på den måten ingen rom for kritikk, som igjen kan ha bidratt til at prosjektet ikke fikk den oppmerksomheten som kompleksiteten i prosjektet fordret. På spørsmål om entusiasmen omkring det man hadde fått til med Koigen førte til at det ikke var særlig opposisjon til forslaget svarte tidligere ordfører «Ja, det tror jeg er riktig, man hadde på en måte litt vind i seilene. Det var ingen som ville sitte der å være gledesdreperer for å gjøre Koigen enda litt mer attraktivt» (Busterud 2014). Fase én i prosessen var beviselig preget av positivitet og entusiasme og mye peker i retning av at dette kan ha ført til at man ikke forstod kompleksiteten i prosjektet før det var for sent. Det er vanskelig å påstå at prosessen var stegvis på grunn av at den i begynnelsen var preget av høy konsensus og liten forandring, men som blant andre Van Meter og Van Horn (1975) påpeker, er denne typen politikk preget av inkrementelle endringer, som ytterligere reduserer konfliktnivået. Dette vil igjen kunne påvirke prioriteten i prosjektet, på grunn av at det i utgangspunktet hadde lav kostnad, både økonomisk og politisk. Kombinert med energibegrepet i deltakerfaktoren fra søppelspannteorien kan vi underbygge argumentet om at prosjektet ble prioritert lavt, og at det er sannsynlig at dette førte til at den tekniske kompleksiteten ble undervurdert. Vi kan dermed si at antakelsene 2.1 og 2.2 har støtte. Det er åpenbart at den tekniske kompleksiteten i prosjektet ble undervurdert med tanke på at anlegget holdt på å havarere to ganger i løpet av et par måneder. Det er også grunn til å påstå at dette er blant årsakene til de uforutsette kostnadene. Hvorfor anlegget holdt på å havarere er ingeniørtekniske spørsmål som ikke kan besvares i denne sammenheng. Det er grunn til å understreke at funnene som er gjort ikke kan gi støtte til at anlegget ble dyrere enn planlagt på grunn av at kompleksiteten i anlegget ble undervurdert av administrasjonen. De *uheldige hendelsene* i forbindelse med byggingen kan like gjerne skyldes at den tekniske kompleksiteten ble undervurdert hos både entreprenør og prosjekterende ingeniør eller en kombinasjon av flere eller alle aktørene. Erstatningsforhandlingene peker imidlertid i retning at spesielt prosjekterende ingeniør undervurderte kompleksiteten.

6.3 Byggingen starter og bordet fanger

Antakelse 3 søker å undersøke hvorvidt en stegvis kostnadsutvikling gjorde at politikerne i realiteten hadde lite handlingsrom da kostnadsspiralen satte i gang. Også i undersøkelsen av dette vil vi benytte oss av begrepet inkrementalisme, om enn med en annen innfallsvinkel. Inkrementalisme som analysemetode fokuserer på *inkrementene* i en prosess. Dette kan også benyttes for å forstå hvorfor anlegget ikke ble stoppet på et tidligere tidspunkt. Braybrooke og Lindblom (1963: 84 -85) forklarer at man evaluerer en policy på bakgrunn av om stegene i verdi-*outputen* varierer i forhold til hva de ville gjort i en annen policy, eller med *status-quo*. I stupeanleggets tilfelle må man altså vurdere hvilken verdi et steg i den ene eller den andre retningen har, på output-siden av prosjektet. Og det kan synes som dette var en vurdering også forslagstilleren gjorde da spørsmålet om å bevilge mer midler til prosjektet enn den vedtatte budsjettrammen på 9,4 millioner. Han fortalte meg at da det kom opp i formannskapet, vurderte han om man var villige til å bevilge to millioner ekstra for å ferdigstille anlegget, eller om man ville kaste vekk 9 millioner (Byberg 2014). I analytiske termer var det å spørre: Hvor mye er dette *inkrementet* verdt, sammenliknet med status quo på output-siden? Tatt i betraktning at man allerede hadde brukt 9 millioner, som ville vært bortkastet dersom anlegget ikke ferdigstilles må svaret være at status quo er verdt -9 millioner, mens ekstrabevilgningen er verdt -2 millioner. Som vi har sett var kostnadsutviklingen fra vedtak om bygging stegvis. Den første økningen på to millioner kroner var en overføring av restramme fra 2012, neste steg var en ytterligere økning som førte til en total finansieringsramme på 13,9 millioner, som utløste internrevisjon. Arbeidet ble imidlertid ikke stanset og forpliktet beløp fra kommunens side økte til 16 millioner kroner før anlegget ble vedtatt stanset. I tillegg var det uavklarte beløp på til sammen 2 millioner, hvilket betyr at det potensielle forpliktete beløpet hadde doblet seg fra vedtaket om bygging ble gjort. Det ble altså bare gjort ett politisk vedtak om ekstrabevilgninger. Denne ekstrabevilgningen var på 4,5 millioner, eller omkring halvparten av det opprinnelige vedtaket. Dette kan ikke sies å være spesielt stegvis. Det er imidlertid mulig å moderere dette bildet, med tanke på overføringen fra restramme for foregående år, til to millioner. Dette betyr at den reelle ekstrabevilgningen beløp seg til 2,5 millioner, ikke 4,5 slik det kommer fram av vedtaket. Hvordan avgjørelsen om overføringen fra restramme for 2012 ble gjort, kommer ikke tydelig frem av

sakspapirene. Det er imidlertid grunn til å spørre om utfallet av avstemningen om ekstrabevilgning på 4,5 millioner, ville vært den samme, dersom overføringen på to millioner ikke allerede var gjort?

En annen betraktning man bør gjøre seg, er hvilken type gode stupeanlegget representerer. Som en utsmykning må det anses som en offentlig gode. Det er ment som en forskjønnelse av strandsonen, men har kanskje endt opp mer som en forlystelse. Uansett er det noe alle kan ta del i. Anses anlegget som et rekreasjonsanlegg, kan det bare anses som et offentlig tilgjengelig privat gode. Er det for mange som benytter seg av det av gangen, risikerer man at en bader får en stuper i hodet. Dette er relevant i forbindelse med stiavhengighet. Det vedtatte beløpet i prosjektet må kunne anses som *sunk cost*, slik jeg presenterer det i teorikapittelet. Den eneste måten man kan få tilbake et investert beløp som anses som sunk cost, er gjennom å fullføre anlegget, for at man kan høste av avkastningen. I denne prosessen er det ikke snakk om å få tilbake avkastning i kroner og øre, men gjennom at anlegget benyttes. Det er ikke utenkelig at beslutningstakerne i lignende baner når det gjelder det jeg valgte å kalle sunk cost i form av politisk investering. Ikke bare hadde kommunen investert en betydelig økonomisk sum i prosjektet, som de ikke hadde mulighet til å få tilbake igjen. De hadde også, sannsynligvis uten å være seg det bevisst, investert en betydelig mengde politisk kapital i prosjektet, som truet med å svekke innbyggernes tillit til politikerne og administrasjonen, men også å svekke omdømmet til kommunen generelt. Dette var som et resultat av den voldsomme medieinteressen omkring prosjektet. Jeg vil ikke spekulere mye i intensjonen bak presseoppslagene, men det er grunn til å anta at det var det tilsynelatende ukompliserte ved å bygge et stupetårn som gjorde at dette var godt stoff for pressen. Som en følge av dette kan man argumentere for at politikerne og administrasjonen så seg tjent med å fullføre prosjektet, slik at man vil kunne vise til et ferdig anlegg. At innbyggerne i kommunen ville se hvor flott anlegget ble, og etter hvert vil byggingens bokstavelig talt stormfulle omstendigheter bli glemt.

I gjennomgangen av prosessen så vi også at politikere gikk offentlig ut og uttrykte misnøye med utviklingen i prosjektet, samtidig som de stemte for å øke bevilgningsrammene. Dette er observasjoner som tydelig peker i retning av at de man anså seg som låst til tidligere beslutninger.

6.4 Hvordan frykten for svekket omdømme kan tenkes å ha påvirket prosessen

Denne delen av analysen vil vurdere det som er behandlet i empirikapittelet opp mot Benoits (1995) strategier for gjenoppbygging av omdømme, det er særlig fase tre i prosessen som er interessant. Hvor viktig var frykten for varig svekket omdømme i forbindelse med at anlegget ble stanset i desember 2013?

Vi har sett hvordan Hamar kommune endret måten de kommuniserte prosjektet på, i takt med det økende presset fra media. Fra at det i begynnelsen ble trukket fram som et tegn på den positive byutviklingen i kommunen, via en mer kritisk holdning til pengebruken som også spilte over på andre områder, til sterk kritikk, satire og nærmest latterliggjøring. Den positive omtalen prosjektet fikk i begynnelsen vil ikke behandles i særlig grad her, men det er grunn til å ha det med i tankene, fordi det bidrar til å forstå entusiasmen i prosjektet som en viktig faktor i prosessen. Jeg understreker at det er Hamar kommunes kommunikasjon som er i fokus. Det ville vært interessant også å analysere kommunikasjon fra alle involverte aktører, men det er utenfor denne oppgavens rammer. Når det er sagt er ikke Hamar kommune en enhetlig aktør, uttalelsene fra de folkevalgte varierer og uttalelsene fra henholdsvis politisk og administrativt nivå har også variert.

Av naturlige årsaker var det vanskelig for kommunen å benekte hendelsen som sådan, men man finner uttalelser hvor politikerne og administrasjonen skylder på andre. Det er viktig å understreke at å identifisere en strategi ikke innebærer en antakelse om at det er en bevisst strategi. Og når denne studien identifiserer en strategi som innebærer for eksempel å skylde på andre, tar jeg ikke nødvendigvis stilling til om dette er en velbegrunnet anklage. Fokuset for denne delen av analysen er hvordan Hamar kommune har kommunisert med opinionen, og hvordan de har reagert på en potensiell omdømmesvikt. Denne delen av analysen vil dessuten begrense seg til uttalelser i media, supplert med informantbidrag fra forskningsintervjuene.

Fra stupeanleggets budsjetter begynte å sprekke har både kommunens administrasjon og politikerne måtte svare for seg i pressen. Det er interessant å merke seg hvordan retorikken endret seg i løpet av prosessen og at politikernes uttalelser skiller seg fra

administrasjonens uttalelser i relasjon til strategiene som er listet opp i tabell 3. I begynnelsen var den gjennomgående trenden at administrasjonen pekte på at flytedelen i konstruksjonen ikke holdt mål, og at dette medførte ekstra kostnader. Man pekte også på at flom og uforutsette hendelser medførte forsinkelser i prosjektet. Dette er en kombinasjon av underkategoriene 1b *å skyldte på andre* og 2c *det var et uhell*. Det tok ikke veldig lang tid før tendensen endret seg til å korrespondere med strategi 4 *korrigere hendelsen*. Begge underkategoriene ble tatt i bruk. For eksempel sa rådmannen i intervju med Hamar Arbeiderblad at «Hamar kommune har gjennom de siste par årene bygget opp en egen prosjektavdeling, nettopp for at vi skal unngå slike saker» (Svendsen 2013).

Men den kanskje mest interessante vendingen i retorikken, er at på et tidspunkt begynner både politikerne og administrasjonen å argumentere for at det er urettferdig å snakke om en budsjettsprekke fra 1,5 millioner til det som i første omgang var 13,9 millioner. Dette bekreftes i mine egne intervjuer med aktørene. Hvis vi derimot går tilbake i pressearkivene kan vi se at dette ikke alltid har vært holdningen. Forslagsstilleren sa for eksempel i intervju med Hamar Arbeiderblad:

Dette var tenkt som et enkelt stupetårn til 1,5 millioner kroner. Situasjonen vi er kommet i, er ikke gunstig. Jeg føler meg som et gissel, ettersom vi er kommet til et punkt der det er for sent å snu. Stupetårnprosjektet var min idé. Da jeg opprinnelig foreslo stupetårnet var tanken i mitt hode at vi skulle holde oss på en nøktern linje (Christensen 2013).

Nåværende ordfører uttalte at han «(...) ikke var bekvem med utviklingen i kostnadene fra 1 til 14 millioner kroner» (Steinsvik 2013; Haugen 2013b). Sistnevnte fortalte meg i intervju at «(...) i media blir det framstilt som at det er en sprekke mellom 1,5 millioner og 30. Og det er jo et helt feil bilde» (Aspeli 2013). Denne retorikkendringen korresponderer godt med underkategori 3d *endre folks referanserammer* i tabell 3. En mulig årsak for endringen i retorikken er at politikerne ikke ønsket å ta ansvar for kostnadsutviklingen fra byggevedtak og oppover, samtidig som administrasjonen ikke ønsket å ta ansvar for kostnadsutviklingen i konseptutviklingsfasen.

Etter gjentatte lovnader om at anlegget snart ville stå ferdig og påfølgende utsettelse begynte opinionen å bli utålmodig, og som vi har sett begynte misnøyen i forbindelse med dette isolerte prosjektet å spille over på andre utviklingsprosjekter. I løpet av

høsten 2013 var de fleste uttalelsene fra de sentrale aktørene i henhold til strategi 4 og 5. Man kommuniserte tydelig at man tok revisjonsrapportene til etterretning, uten å imøtegå kritikken i særlig grad, samtidig som man kommuniserte intensjonen om å kreve erstatning for rådgivningsfeil i forbindelse med prosjekteringen. Dette impliserer dels at Hamar kommune la seg flat på de områdene hvor den kraftigste kritikken var rettet, samtidig som de tok grep for å rette opp i feilene som var begått. Dette var på ingen måte tom retorikk, i etterkant av revisjonsrapporten vedtok kommunen å styrke innkjøpsavdelingen (Hamar Arbeiderblad 2013h) og de byttet ut prosjektlederen i stupeanleggsprosjektet (Haugen 2013i). I intervju med prosjektsjefen i kommunen kom det fram at endringen i prosjektledelsen var noe av grunnen til at man innså at anlegget var feilprosjektert (Eriksen 2013).

Det interessante med denne utviklingen er hvordan det korresponderer med utviklingen i prosessen. En av denne undersøkelsens grunnantakelser er at prosjektet ble prioritert lavt, noe som førte til at det ikke fikk den oppmerksomheten kompleksiteten i prosjektet fortjente, og som vi har sett kan dette ha ført til svak saksbehandling i flere ledd. Særlig i innhenting av tilbud fra eksterne aktører. Opinionen var med noen betydelige unntak tålmodige under konseptutviklingen og tilbakemeldingene da det ble kjent at Hamar kommune skulle bygge et stupe-/badeanlegg til 9,4 millioner kroner var varierte. Noen var entusiastiske på satsningens vegne, mens andre mente det var en uansvarlig prioritering. Kort tid etter vedtaket kommer de første utsettelsene. Dette fører til at opinionen samler seg mot prosjektet.

På dette tidspunktet var kommunens administrasjon i en vanskelig situasjon. De hadde fulgt råd som ikke var gode nok og de hadde fått i oppgave å gjennomføre et komplisert byggeprosjekt, som i forhold til den øvrige prosjektporteføljen hadde en forsvinnende lav pengeverdi. Politikerne begynte å kreve at man måtte rydde opp og mediepresset vokste enormt.

Politikerne var også i en vanskelig situasjon, de måtte balansere mellom å gjøre ansvarlige vedtak og å kommunisere sin forferdelse over utviklingen i prosjektet til velgerne. De samme politikerne som stemte for å øke bevilgningene til prosjektet, gikk også offentlig ut og uttrykte sin misnøye over utviklingen i prosjektet.

Samtidig er det tydelig at media skapte en situasjon hvor både politikere og administrasjon måtte forholde seg til et potensielt omdømmetap og det er interessant å se hvordan dette etter hvert fikk større verdi relativt til de økonomiske kostnadene. Det er sterke indikasjoner på at omdømmesituasjonen var avgjørende for at prosjektet ble stanset og at man gjorde en grundig gjennomgang før man vurderte det som hensiktsmessig å fortsette prosessen. Opinionen ble på denne måten aktivisert og tok rollen som en avgjørende aktør, gjennom pressen. Forslagsstilleren kunne fortelle at han oppfattet det som at administrasjonen ikke tok innover seg den politiske kostnaden, eller omdømmekostnaden før etter det ble en stor mediesak (Byberg 2014). Det er grunn til å tro at forslagsstilleren var særlig opptatt av at dette skulle få en best mulig løsning. Det var tross alt han som hadde foreslått prosjektet og han fikk mye av æren eller skylda for det. Han fortalte videre om endringen i opinionen og hvordan dette påvirket hvordan prosjektet ble behandlet i formannskapet:

Ja, før så var det jo om å gjøre å ha eierskap til det, og nå er det om å gjøre å ha minst mulig eierskap til det, det er sant. Dessverre, kanskje litt på grunn av litt forenkla historie ute i media. Men allikevel synes jeg at man har vært ansvarlig i beslutningene sine, altså i den grad det er ansvarlig. Man har ikke valgt å ta den letteste veien i forhold til folkeopinionen.

På den annen side har ikke saken bare blitt omtalt som negativt for kommunens omdømme. Reklamebyrået kommunen bruker mener for eksempel at saken kan brukes som et markedsføringsikon for Hamars strandsone (Brandsås 2014).

Det er vanskelig å konkludere med at anlegget ble stanset på grunn av frykt for varig svekket omdømme. Det er allikevel grunn til å påstå at aktørene i prosessen var bevisste i dette spørsmålet, og at det er sannsynlig at det kan ha påvirket avgjørelsen.

Skyldspørsmålet i forbindelse med nestenhavariene synes å være avgjort, prosjekterende ingeniør har innrømmet rådgivningsfeil og tilbakebetalt et betydelig beløp (Hamar formannskap 2014a).

7 Avslutning

Problemstillingen for denne oppgaven lyder som følger:

Hvordan forløp prosessen seg i stupeanleggssaken i Hamar kommune? Hvilke aktører deltok i prosessen og på hvilken måte påvirket de ulike aktørene utfallet i prosessen?

I empirikapittelet har det blitt redegjort for forløpet i prosessen, mens analysekapittelet har forsøkt å kople empirien med teorien. Sistnevnte grep er gjort for å skape en forståelse av hvordan aktørene kan ha påvirket utfallet i prosessen, og prosessen som sådan. Problemstillingen anses dermed som besvart.

Jeg vil allikevel tilbake til firefeltstabellen fra avsnittet om implementeringsteori, her så vi på dimensjonene *resultatkonsensus* og hvilken *grad av forandring* en policy innebærer.

Implementering av offentlig politikk	Lav resultatkonsensus	Høy resultatkonsensus
Stor forandring		
Liten forandring		

(Van Meter og Van Horn 1975: 460)

Før analysen plasserte jeg stupeanlegget i feltet nederst til høyre. Dette er hvor jeg anså at stupeanlegget var i implementeringsfasen. Van Meter og Van Horn (1975) mener at en slik plassering vil innebære lav grad av kontrovers, mens feltet øverst til venstre preges av høy grad av kontrovers. Formålet med denne analysen har vært nettopp å forklare hvorfor denne saken kom til å bli preget av høy grad av kontrovers, på tross av plasseringen i feltet nederst til høyre. Jeg har argumentert for at opinionen spilte en rolle i forbindelse med stansingen.

Jeg har argumentert for at dette er på grunn av at strømmene i beslutningsmuligheten løste opp, og aktiviserte nye deltakere, problem og løsninger. I tiden før selve implementeringen var arkitekten og planavdelingen avgjørende deltakere, noe som kan ha bidratt til et midlertidig skifte i resultatkonsensus-dimensjonen. Da vedtaket ble gjort, samlet kommunen seg i stor grad bak det, men på dette tidspunktet ble opinionen aktivisert. Om dette førte til et skifte i noen av dimensjonene er vanskelig å påstå, men

opinionen oppfattet tydelig at det var et misforhold mellom graden av forandring og ressursene som ble benyttet på prosjektet. Saken var dessuten som skapt for en tabloid fremstilling. Kombinert førte dette til at prosjektet fikk enorm oppmerksomhet, det kan ha syntes som om dette bidro til å vekke en latent skepsis til kommunens risikovurdering. Om dette var en velbegrunnet skepsis er det vanskeligere å svare på, men i alle tilfeller førte dette til at Hamar kommune så seg nødt til å svare for seg. Samtidig ble de tidligere konfliktene i prosessen reaktivert, gjennom at kommunens aktører ikke lenger stod like samlet bak vedtaket. Konsekvensen var at man forlenget skiftet i resultatkonsensus-dimensjonen, fram til man innså at den eneste utveien var å rette opp feilen. Det er også grunn til å anta at samarbeidsforholdene for å rette opp feilen var gode. Det store opinionspresset kan umulig ha slått heldig ut for partene på utførersiden. Det er snakk om store selskaper som utfører langt mer kompliserte prosjekter enn et flytende stupeanlegg.

I skrivende stund²⁴ kan man bevitne at stupeanlegget fortøyes ved Koigen igjen. Tv2 sender dette direkte på sine nettsider (Jacobsen og Barth-Heyerdal 2014), som en slags *sakte-tv* i strålende høstsol. Endelig kan det se ut til at stupeanlegget vil stå ferdig til våren. Men har denne saken lært oss noe, er det at man aldri kan være helt sikker.

²⁴ 20.10.2014

Litteraturliste

Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002). «Conducting and Coding Elite Interviews» i *PS: Political Science and Politics* Vol 35: 4 s. 673 – 676.

Altshuler, Alan og David Luberoff (2003). *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington DC: The Brookings Institution.

Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Arkes, Hal R. og Catherine Blumer (1985). «The Psychology of Sunk Cost», *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*. Vol 35, s. 124 – 140.

Bennett, Andrew og Alexander L. George (2007). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Benoit, W. L. (1995). *Accounts, excuses, apologies: A theory of image restoration discourse*. Albany: State University of New York Press.

Berget, Halvard (2012). «Nå er byggingen av stupetårnet i gang», *Hamar Arbeiderblad* 20.3.2012.

Bergheim, Christian E. (2011). «Vil flytte stupetårnet», *Hamar Arbeiderblad* 20.1.2011.

Bergheim, Christian E. (2013). «Hevder stupetårnet ikke blir flomforsinket», *Hamar Arbeiderblad* 28.5.2014 Nettsak, hentet fra Opoint.

Bibelen (2006). Oslo: Det norske bibelselskap

Brandsås, Frank (2013). «Ber bare om et svar», *Hamar Arbeiderblad* 27.6.2013.

Brandsås, Frank (2014). «-Bruk stupetårnet», *Hamar Arbeiderblad* 24.3.2014.

Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods* 2. utgave. Oxford University Press.

Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, s. 1 – 25. Sage Publications, Inc.

Checkel, Jeffrey T. (2005). *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, Working Paper. Oslo: Arena.

Christensen, Henning (2013). «-Stupetårnbudsjett helt hinsides», *Hamar Arbeiderblad* 7.3.2013.

Elvebyen Drammen (2014). *Elvebyen Drammen* <http://www.drammen.no/nb-NO/TopMenu/OmOss/Omdommeprosjektet.aspx> [Lesedato 3.9.2014]

Eriksen, John (2013). «Bademoro og kalddusj», *Kommunal Rapport* 5.12.2013.

FAVEO (2013). *Stupeanlegg Koigen. Gjennomgang av prosjekt*. 11.9.2014.

Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Gjerdåker, Brynjulf (1998). *Stiftstad og Bygdeby*. Hamar: Hamar kommune.

Hamar Arbeiderblad (2010a). «Jobber med stupetårn». 8.10.2009.

--- (2010b). «Vil ha annen plassering av stupetårnet». 4.3.2010.

--- (2012a). «Har vi funnet olje i Hamar». Leserinnlegg 1.2.2012.

--- (2012b). «Et realt mageplask». Leserinnlegg 9.2.2012.

--- (2012c). «Kommunale prioriteringer». Leserinnlegg 28.2.2012.

--- (2013a). «Økonomisk mageplask». Leder 7.3.2013.

--- (2013b). «Stupetårnet». Leserinnlegg 12.3.2013.

--- (2013c). «Stupetårnet på Koigen». Leserinnlegg 12.3.2013.

--- (2013d). «Stupetårn i Hamar». Leserinnlegg 22.3.2013.

--- (2013e). «Stupetårn vs. Ankerskogen svømmeanlegg». Leserinnlegg 27.3.2013.

--- (2013f). «Millionsprekk på stupetårnet». 21.8.2013. Nettsak, hentet fra Opoint.

--- (2013g). «Stupetårn i mediene». 7.12.2013.

--- (2013h). «Styrker innkjøpsavdelingen». 18.11.2013.

Hamar formannskap (2009a). *Saksframlegg* 27.5.2009.

--- (2009b). *Saksprotokoll* 27.5.2009.

--- (2010a). *Saksframlegg*. 7.4.2010.

--- (2010b). *Saksprotokoll*. 7.4.2010.

--- (2010c). *Møteprotokoll*. 3.3.2010.

--- (2011a). *Saksframlegg*. 19.1.2011.

--- (2011b). *Saksprotokoll*. 19.1.2011.

--- (2011c). *Saksframlegg*. 23. 2.2011.

--- (2011d). *Saksprotokoll*. 23.2.2011.

--- (2012). *Saksprotokoll*. 18.1.2012.

--- (2013a). *Saksframlegg*. 20.3.2013.

--- (2013b). *Saksframlegg*. 13.11.2013.

--- (2013c). *Saksprotokoll*. 13.11.2013.

--- (2013d). *Saksframlegg*. 4.12.2013.

--- (2014a). *Saksframlegg*. 11.6.2014

--- (2014b). *Saksprotokoll*. 11.6.2014

Hamar kommune (2010). *Kommuneplan 2010-2022*.

http://www.hamar.kommune.no/flipbook/kommuneplan_2010_2022/ [Lesedato 22.10.2014]

--- (2013a). *Stupeanlegget – Historikk*.

<http://www.hamar.kommune.no/getfile.php/Bilder/Hamar/Artikkelbilder/Organisasjonen/Teknisk%20drift%20og%20anlegg/Stupeanlegget%20Historikk%20per%2018%2003%2013.pdf> [Lesedato 2.9.2014].

--- (2013b). *Status byggeprosjekter* Orientering i formannskapet. 21.8.2014.

--- (2014a). *Hamar kommunes visjon – hovedartikkel*.

<http://www.hamar.kommune.no/category7498.html> [Lesedato 23.9.2014].

--- (2014b). *Historiske glimt*. <http://www.hamar.kommune.no/article5736-7496.html> [Lesedato 23.9.2014].

--- (2014c) *Det bygges i Hamar!* <http://www.hamar.kommune.no/category6589.html> [Lesedato 27.8.2014].

Hamar kommunestyre (2012). *Møteprotokoll*. 28.11.2012.

--- (2013a). *Saksprotokoll*. 17.4.2013.

--- (2013b). *Saksframlegg*. 18.12.2013.

--- (2013c). *Saksprotokoll*. 18.12.2013.

--- (2014). *Saksprotokoll*. 18.6.2014.

Hamarkrøniken, ukjent opphavsperson og ukjent utgivelsesår, tilgjengelig digitalt <http://www.dokpro.uio.no/litteratur/hamarkroeniken/> [Lesedato 2.9.2014]

Hamarregionen Utvikling (2014). *Målsettinger*. <http://www.hamarregionen.net/om-hamarregionen-utvikling/malsettinger/> [Lesedato] 3.9.2014.

Haugen, Eli (2009). «Stupetårn, men ikke bru på Koigen?» i *Hamar Arbeiderblad*. 22.5.2009.

--- (2012a). «Stenger rullestolbrukere ute», *Hamar Arbeiderblad* 17.4.2012.

--- (2012b). «Badeheis er mulig», *Hamar Arbeiderblad* 17.4.2012.

--- (2012c). «Forsinket stupetårn», *Hamar Arbeiderblad* 14.7.2012.

--- (2013a). «Ny sprekk på stupeanlegg», *Hamar Arbeiderblad* 6.3.2013. Nettsak, hentet fra Opoint.

--- (2013b). «Aspeli vil granske stupetårnsprekk», *Hamar Arbeiderblad* 7.3.2013.

- (2013c). «-Sitter igjen med Svarte-Per», *Hamar Arbeiderblad* 8.3.2013.
- (2013d). «Vil ha slutt på overskridelser», *Hamar Arbeiderblad* 13.6.2013.
- (2013e). «Likevel forsinket», *Hamar Arbeiderblad* 22.6.2013.
- (2013f). «Svekker kommunens omdømme», *Hamar Arbeiderblad* 24.8.2013.
- (2013g). «Taues til smulere vann», *Hamar Arbeiderblad* 3.10.2013.
- (2013h). «Nytt nestenhavari på stupeanlegget», *Hamar Arbeiderblad* 2.10.2013.
- (2013i). «Ny prosjektleder», *Hamar Arbeiderblad* 3.10.2013.
- (2014a). «Tilliten er svekket», *Hamar Arbeiderblad* 6.3.2014.
- (2014b). «Brukte 50.000 på medieråd», *Hamar Arbeiderblad* 7.1.2014.
- Haugen, Eli og Henning Christensen (2013). «Regningen bare øker og øker», *Hamar Arbeiderblad* 22.8.2013.
- Hedmark Revisjon IKS (2013). *Stupeanlegget Koigen – undersøkelse av saksbehandlingen*. 14.10.2013.
- Hegtun, Halvor (2014). «Ikke noe å le av», *Aftenposten, A-magasinet* 18.7.2014.
- Hokstad, Hanne Maren Torpen (2013). «Grillet av folket», *Hamar Arbeiderblad* 31.5.2013.
- Holø, Ragnhild Moen og Kurt Sivertsen (2013). «Sweco – Det var dårlig arbeid på stupetårnet», *nrk.no* 5.12.2013. Hentet fra Opoint.
- Jacobsen, Harald og Lars Barth-Heyerdal (2013) «Se her Hamar! Gjøvik bygger stupetårn for en tusendedel av prisen», *tv2.no* 9.12.2013. Hentet fra Opoint.
- (2014). «Nå flyttes Hamars omstridte stupetårn», *tv2.no*
<http://www.tv2.no/2014/10/20/nyheter/6141073> [Lesedato 20.10.2014]
- Jåsund, Cecilie Berntsen (2013) «De evner ikke å ta valg», *nrk.no* 14.12.2013. Hentet fra Opoint.
- Kay, Adrian (2005). «A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies» i *Public Administration* Vol 83: 3 s. 553-571. Blackwell Publishing Ltd. Oxford.
- King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- KMD (2014). *Frie inntekter 2014 – Hamar kommune*. [URL]
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/grontheft/frie-inntekter-2014/hedmark/hamar.html?id=741909> Sist besøkt 27.8.2014
- Kommunal rapport (2013). *Frykter ny stupetårnsak*. 19.12.2013
- Kraft, Tor (2011a). *Vedr.: Koigen stupeanlegg, notat angående eventuell flytting*. Notat 22.1.2011.

--- (2011b). *Koigen stupeanlegg, notat vedrørende eventuell flytting (H)*. Notat 16.2.2011.

LeCompte, Margaret D. og Judith Preissle Goetz (1982). «Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research», *Review of Educational Research* 1982, Vol. 52 Nr. 1: 31 – 60.

Levy, Jack S. (2008). «Case Studies: Types, Designs and Logics of Inference», *Conflict Management and Peace Science* 2008, Vol. 25: 1-18. Sage Publications.

Lie, Turid Elisabeth Andreassen (2010). «Kraftsenteret», *Hamar Arbeiderblad* 6.3.2010.

--- (2013). «Millionby på gyngende grunn», *Hamar Arbeiderblad* 24.8.2014.

Lindblom, Charles (1959). «The Science of 'Muddling Through'», *Public Administration Review*. Vol. 19, nr. 2, s. 79-88. American Society for Public Administration.

Lindblom, Charles (1979). «Still Muddling, Not Yet Through» i *Public Administration Review*. Vol. 39, No. 6, s. 517 – 526. American Society for Public Administration.

Lønstad, Merethe (2013) «Gjøvik versus Hamar – Stupetårn til 30.000....000», *Oppland Arbeiderblad*. 9.12.2013

Meland, Astrid og Geir Olsen (2013). «Mageplasket i Mjøsa», *vg.no* 5.12.2013. Hentet fra Opoint.

NRK (2014a). «Stupetårnskandalen i Hamar», *nrk.no*
<http://www.nrk.no/emne/stupetarnskandalen-i-hamar-1.11390969>. [Lesedato 17.9.2014]

--- (2014b). «NRK radio – Nitimen», *nrk.no*
<http://radio.nrk.no/serie/nitimen/MUHR01018414/21-04-2014>. [Lesedato 25.9.2014]

Næss, Hege Engdal (2010). «Kloakken stopper ikke stupetårnet til 7,4 millioner», *Hamar Arbeiderblad* 14.1.2011

--- (2013). «181 millioner ekstra», *Hamar Arbeiderblad* 6.12.2013

Olsen, Johan P. (1978). “Folkestyre, byråkrati og korporativisme – Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv” i *Politisk organisering* Olsen, Johan P. (red.) Bergen: Universitetsforlaget.

Offentleglova. Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.

Pedersen, Ole Petter (2013). «Stupeanlegg kan overleve likevel», *Kommunal Rapport* 5.12.2013. Hentet fra Opoint.

Rakvaag, Geir (2013). «Sterk i regning, eller strek i regningen?», *Dagsavisen* 7.12.2013.

Regjeringen (2013). *Statens bymiljøpris 2013 – Juryens rapport*, Miljøverndepartementet.
<http://www.regjeringen.no/upload/MD/2013/Juryrapport2013.pdf> [Lesedato 22.10.2014].

Rueschemeyer, Dietrich (2003). «Ch. 9: Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?», *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* Mahoney, J og Rueschemeyer, D (red.) Cambridge University Press.

Spaans, Ronny (2014). «Hamar: Ormstungen mjøsby», *Dag og tid* 24.1.2014

Stanley, Julian C og Donald T Campbell (1966) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, opprinnelig trykket i *Handbook of Research on Teaching* 1963. Boston: Houghton Mifflin Company.

Svendsen, Trond (2013). «Er bedre rustet nå», *Hamar Arbeiderblad* 8.3.2013

Steinsvik, Stian (2013). «Derfor ble stupetårnet så dyrt», *Hamar Arbeiderblad* 17.4.2013

Tansey, Oisin (2007), «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling», *PS: Political Science and Politics*. Vol 40: 4 s. 765 - 772

Tidens krav (2013). «På glattisen», Leserinnlegg 19.12.2013

Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1975). «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework», *Administration & Society*. Vol. 6, s. 445 – 488. Sage Publications, Inc.

Williams, Walter (1971) *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier.

Øyhovden, Asbjørn (2013). «I dag bevilget politikerne mer penger til stupetårnet», *tv2.no* 4.12.2013. Hentet fra Opoint

Forskningsintervjuer og personlig kommunikasjon

Aspeli, Morten (2014). *Intervju med forfatteren*. 4. april.

Bertini, Tonje (2014), *Epost-korrespondanse*.

Busterud, Einar (2014). *Intervju med forfatteren*. 3. april.

Byberg, Geir 2014 (2014). *Intervju med forfatteren*. 7. mai.

Eriksen, Ole-Jonny (2014). *Intervju med forfatteren* 4. april.

Lindstad, Odd (2014). *Intervju med forfatteren*. 4. april.

Vedlegg

Intervjuguide

Kategori A:

1: Da Stupeanlegget først ble diskutert, ble det ansett som et prosjekt med lav inngangskostnad?

2: 7. april 2010. Hva var begrunnelsen for at innstillingen i forslaget fra administrasjon ble så kraftig skåret ned, og mer spesielt: a) Hvorfor endret man ordlyden i kulepunkt 2 fra (...)gjennomføres fysisk våren 2011 til (...)søkes gjennomført fysisk våren 2011. b) Hvorfor ble forslaget om at saken skulle legges frem for kommunestyret strøket fra vedtaket? c) Var det noen debatt omkring den skisserte kostnadsøkningen som kommer frem i saksframlegget? (Forslaget ble enstemmig vedtatt).

3: 19. januar 2011. Hvordan forløp debatten seg i forkant av voteringen over Geir Bybergs forslag om lokalisering av stupeanlegget, hvem fremmet hvilke synspunkter? (Forslaget ble vedtatt med 6 mot 3 stemmer).

- Var dette forslaget støttet av administrasjonen, eller var dette en ren politisk avgjørelse?
- Kan du utdype hva som lå i arealavdelingens anbefaling?
- I saksframlegget kan vi lese at det var *klare forskjellige meninger blant arkitektene* (BLARK og Kraft), hva dreide disse uenighetene seg om?

4: Hadde stupeanlegget høy eller lav prioritet fra begynnelsen? På politisk nivå og i administrasjonen? Er det riktig å si at stupeanlegget på et tidlig tidspunkt var «under radaren»?

Kan du kommentere følgende påstander?

- Stupeanlegget ble ansett som en del av den større byutviklingen og det førte således til liten grad av kritisk opposisjon.
- Svak opinionsdannelse førte til liten grad av kritisk opposisjon.

5: Var stupeanlegget ansett som en del av en større strategi? (Hvilke mål og verdier knyttes til denne strategien?)

6: Hvordan oppfatter du opinionens styrke i prosjektets tidlige fase?

7: Vil du si at denne saken skiller seg fra andre saker som behandles i formannskapet med tanke på beslutningsprosessen?

8: Kan du avslutningsvis prøve å tegne et bilde av debatten omkring stupeanleggsasken, i formannskapet og i kommunestyret?

Kategori B:

1: Lå det noen føringer i gaven fra DnB Nor?

2: Hvorfor ble det ikke utlyst arkitektkonkurranse?

3: Hvorfor tok det nesten 4 år før kommunestyret ble involvert?